

Fortellingen om 22. juli

Kan 22. juli rapporten betraktes som en helhetlig fortelling eller består den av konkurrerende fortellinger?



Universitetet
i Stavanger

Elisabeth Kvinnsland

Mastergradsavhandling i Endringsledelse
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag
Universitetet i Stavanger
15.01.2014

MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE

SEMESTER:

Høstsemesteret 2013

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Fortellingen om 22. juli. Kan 22. juli rapporten betraktes som en helhetlig fortelling eller består den av konkurrerende fortellinger?

FORFATTER:

Elisabeth Kvinnsland

VEILEDER:

Bjørn-Tore Blindheim

EMNEORD/STIKKORD:

Offentlig forvaltning, 22. juli kommisjonens rapport, Organisasjonsperspektiver på krisehåndtering, instrumentelt organisasjonsperspektiv, kulturelt organisasjonsperspektiv, argumenterende diskursanalyse, storylines

SIDETALL:

54 (Inkludert litteraturliste)

STAVANGER:

15.01.2014

Forord

Med denne masteroppgaven har jeg nå kommet til veis ende i masterstudiet i Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger. Årene på UIS har vært lærerike og jeg har tilegnet meg nyttig kunnskap som jeg kan ta med meg inn i arbeidslivet.

Etter en lang prosess med masteroppgaven er det flere som må takkes. Først og fremst vil jeg takke Bjørn-Tore Blindheim som har veiledet denne oppgaven. Takk for innspill til tema for masteroppgaven, faglige råd, oppmuntring og konstruktive tilbakemeldinger. Videre vil jeg takke Oluf Langhelle for innspill til valg av metode og veiledning. Takk til Bjørn Ivar Kruke for lån av krisehåndteringsbøker og gode teoretiske innspill.

Tusen takk til min støttende familie som har lyttet på meg og minnet meg på kjekke ting utenom oppgaveskriving. Takk til min mor for barnepass og korrekturlesning av oppgaven. En spesiell takk til min fantastiske samboer Frank for hans engasjement til min problemstilling og oppmuntrende ord.

Takk!

Elisabeth Kvinnsland

Stavanger, 15.01.2014.

Sammendrag

Etter terroraksjonen i regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011 har spørsmål rundt hvilke tiltak som bør iverksettes for å forbedre beredskap og forvaltningspolitikken i Norge stått høyt på agendaen. Rapporten fra 22. juli kommisjonen har vært en viktig bidragsyter i denne debatten og kan på mange måter betraktes som en premissleverandør for hvordan offentligheten skal forstå etatenes krisehåndtering og legger med dette grunnlaget for politiske tiltak og utbedringer på samfunnssikkerhetsområdet.

Kommisjonen skulle levere en analyse av hendelsene 22. juli 2011 som kunne bidra til å skape en «felles virkelighetsforståelse» -en felles fortelling om hva som skjedde og hvordan dette kunne skje (Jens Stoltenberg, 2012). Målet med denne studien har vært å belyse Gjørvi kommisjonens «felles» fortelling om etatenes krisehåndtering 22. juli. Denne studien har undersøkt Gjørvi kommisjonens beskrivelser og vurderinger av hva som sviktet i etatenes krisehåndtering 22. juli og de anbefalinger den kommer med. I denne prosessen er språket av betydning for det er gjennom kommunikasjon og skrevne tekster at offentligheten får kunnskap om og en forståelse av etatenes krisehåndtering. Det er gjennom språket Gjørvi kommisjonen peker på de utfordringene offentlige etater i dag står ovenfor og det er gjennom språket at anbefalingene de gir blir legitimert. Ved å studere hvordan Gjørvi kommisjonen beskriver etatenes krisehåndtering, er det mulig å få et bilde av kommisjonens forståelse av hva som sviktet og de diskursene som etatenes krisehåndtering blir forstått innenfor.

I denne studien er det valgt en diskursanalytisk tilnærming inspirert av Hajers (1995) argumenterende diskursanalyse for å undersøke hvordan Gjørvi kommisjonen beskriver og vurderer etatenes krisehåndtering gjennom begrepet storylines. En «storyline» kan defineres som en metafor, sammenligning eller handlingsgang i en fortelling (fremmedord: plot), som utgjør en kommunikativ plattform mellom aktører med forskjellige og overlappende forståelser og fortolkninger av et fenomen eller problem. En «storyline» vil i denne studien brukes synonymt med «plotet» i fortellingen om 22. juli.

Denne studien bygger på antakelsen om at kriser ofte har en grunnleggende organisatorisk forankring og at organisatoriske prosesser kan på ulike måter fremme kriser og ha ulik betydning for hvordan de håndteres (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2011). I denne sammenheng vil trekk ved organisasjonen som kultur (normer og verdier) og formell struktur (samordning og spesialisering) ha betydning for hvordan kriser forebygges og håndteres.

Krisen 22. juli 2011 kan i denne sammenheng ses på som svikt ved etatenes virkemåte og organisering og belyses i denne studien fra et instrumentelt og et kulturelt perspektiv på krisehåndtering.

Denne studien har vist at denne fortellingen om 22. juli ikke kan sies å være ensformig, men består av to ulike storylines om hva som sviktet og hvilke tiltak som er nødvendige for en bedre beredskap. Storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» beskriver etatenes krisehåndtering som noe som sviktet på grunn av etatenes manglende risikoerkjennelse. Denne storylinen kan sies å inneha flere elementer som kan knyttes til et kulturelt organisasjonsperspektiv, som blant annet verdier og holdninger knyttet til sikkerhet. Argumentene for å implementere krisehåndteringstiltak er i denne storylinen knyttet til å skape organisasjoner som kan møte en usikker og skiftende fremtid gjennom holdningsendringer og en bedre kultur. På den annen side beskriver «Ressursene som ikke fant hverandre» storylinen etatenes krisehåndtering som svikt i lederes evne til helhetlig styring og en manglende samhandling mellom etatene. Det instrumentelle perspektivet kommer tydelig frem i denne storylinen gjennom et fokus på styring, samordning og ressursbruk. Argumentene for å implementere krisehåndteringstiltak i denne storylinen er i stor grad knyttet til å skape organisasjoner som kan møte en usikker og skiftende fremtid gjennom målrettet ledelse og bedre ressursbruk.

Kommisjonen konkluderer med at det var ledelse, holdninger og kultur som var hovedårsakene for utfallet 22. juli og kan på mange måter betraktes som den autorative storylinen i fortellingen om 22. juli. I denne storylinen neddysses de strukturelle utfordringene knyttet til krisehåndtering og beredskap og denne storylinen gir på mange måter en mangelfull forståelse over de problemer offentlig forvaltning i dag står ovenfor. Denne studien belyser at hvordan offentlig sektor i dag er organisert gjennom ulike samordningsmekanismer og spesialiseringsprinsipper har betydning for forebygging og håndtering av kriser. Oppmerksomheten bør dreies mer mot strukturelle trekk ved forvaltningen slik at samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige kriser.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	7
1.1 Offentlig forvaltnings fremtid.....	7
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	10
1.3 Konteksten	10
1.3.1 Samfunnssikkerhet og beredskap	10
1.3.1 Organisere for samfunnssikkerhet og beredskap	12
1.4 Studiens struktur og oppbygning	14
2. Teoretisk ramme.....	15
2.1 Diskursanalyse	15
2.2 Storylines og diskursiv lukking	16
2.3 To organisasjonsperspektiver på krisehåndtering.....	18
2.3.1 En kulturell tilnærming til krisehåndtering.....	19
2.3.2 En instrumentell tilnærming til krisehåndtering	21
2.3.3 Teoretiske forventninger	23
3. Forskningsdesign og metode	25
3.1 Valg av metode	26
3.2 Data utvalg	27
3.3 Analyse og tolkning av data	28
3.4 Begrunnelse av valg av teori	30
3.5 Argumenterende diskursanalyse anvendt.....	31
4. Analyse resultater og drøfting	33
4.1 Fortellingen om 22. juli	33
4.2 Storylinen «Holdninger, kultur og lederskap»	35
4.2.1 Manglende risikoerkjennelse.....	35
4.2.2 Manglende gjennomføringsevne	37

4.3 Storylinen «Ressursene som ikke fant hverandre»	38
4.3.1 Manglende helhetlig styring	38
4.3.2 Manglende koordinering og samhandling	39
4.4 En kulturell diskurs på etatenes krisehåndtering	41
4.5 En instrumentell diskurs på etatenes krisehåndtering	43
4.6 Autoritativ storyline i fortellingen om 22. juli	45
 5. Avsluttende refleksjoner og konklusjon.....	48
6. Litteraturliste	52

1 Innledning

1.1 Offentlig forvaltnings fremtid

Vi vet mye om organisasjoner som sosiale strukturer. Det vi ikke vet så mye om, er nøyaktig hvordan organisasjoner blir påvirket under krisesituasjoner, hvor organisasjonen blir eksponert ikke bare for usikkerhet og manglende oversikt, men også hvor de vanlige organisatoriske rammebetingelsene endres. Organisering i en krise vil i praksis kunne være ganske forskjellig fra organisering i en normalsituasjon (Fimreite, Lægroid og Rykkja 2011). Videre har kriser ofte en grunnleggende organisatorisk forankring og organisatoriske prosesser kan på ulike måter fremme kriser og ha ulik betydning for hvordan de håndteres (Fimreite mfl. 2011). Organisasjoner er mer sårbare i krisesituasjoner, og terroraksjonen 22. juli er et eksempel på dette. Jeg vil i denne oppgaven analysere 22. juli kommisjonsrapporten for å se på hva Gjørvi kommisjonen mener påvirket den offentlige forvaltningens krisehåndtering 22. juli, og hva de mener må gjøres for å forbedre etatenes krisehåndtering i fremtiden.

Et år etter terrorhandlingene i regjeringskvartalet og Utøya 22. juli la 22. juli – kommisjonen frem en av de aller viktigste offentlige utredningene i nyere norsk historie (Christensen 2013). Hensikten med kommisjonens arbeid var å foreta en gjennomgang og evaluering av etatenes innsats for å trekke lærdom fra hendelsene slik at samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep. Kommisjonen skulle fremme tiltak de mente var nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap (NOU 2012:14, s 38). Kommisjonen ble bedt om å levere en ærlig og «usminket» analyse av hendelsene 22. juli som kunne bidra til å skape en felles virkelighetsforståelse og en «felles fortelling» om hva som skjedde og hvordan dette kunne skje (Stoltenberg, 2012). Kommisjonens gjennomgang av myndighetenes forebygging og håndtering av terrorangrepet har blitt omtalt som «selve grunnsteinen i det mentale gjenreisningsarbeidet» (Aftenposten, 2012).

Kommisjonen ble bedt om å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til å avdekke planer om og avverge angrep, å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep og til å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser herunder ivaretagelse av skadede og pårørende (NOU 2012:14, s38). I sin gjennomgang holdt kommisjonen myndighetenes

innsats 22/7 opp mot det vedtatte nivået for sikkerhet og beredskap (NOU 2012:14, s13). Resultatet er en detaljert beskrivelse av feil og svakheter ved det offentliges forebygging og håndtering av kriser. I sum avdekket 22/7 alvorlig svikt i samfunnets beredskap og evne til å avverge og beskytte seg mot trusler. (NOU 2012:14, s 450). 22. juli- kommisjonen hevder på bakgrunn av sine evalueringer at terroranslaget 22/7 hadde flere elementer som samfunnet burde vært forberedt på. Kommisjonen konkluderer med at angrepet på regjeringsskvartalet kunne vært forhindret gjennom iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak, en raskere politiaksjon var reelt mulig, flere sikrings og beredskapstiltak burde vært iverksatt og med en bredere arbeidsmetodikk kunne PST kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7 (NOU 2012:14). Rapporten peker på kritikkverdige forhold og betydelige behov for endring i offentlig sektor for at samfunnet skal kunne stille sterkere forbedret i møte med fremtidige kriser.

Årsakene til at myndighetene sviktet i å ivareta sikkerheten var ifølge kommisjonen en manglende erkjennelse av hvilke farer samfunnet står ovenfor, en manglende evne til å koordinere og samhandle på tvers av organisasjoner og til å gjennomføre planer og vedtak, dårlig lederskap og inadekvat teknologi for informasjonsinnhenting og kommunikasjon (NOU 2012:14). På bakgrunn av dette trekker kommisjonen konklusjonen at svikten i stor grad handlet om holdninger, kultur og lederskap (NOU 2012:14). Kommisjonens hovedanbefaling er at «ledere på alle nivåer av forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT utnyttelse og resultatorientert lederskap» (NOU 2012:14, s 458).

22. juli rapporten har blitt en premissleverandør for hvordan samfunnet skal forstå etatenes beredskap og krisehåndtering og legger med dette grunnlaget for politiske tiltak og utbedringer på samfunnssikkerhetsområdet. Det vil på bakgrunn av dette være relevant og interessant å se nærmere på rapporten som er gjenstand for så bred oppmerksomhet og som har blitt toneangivende i debatten om sikkerhet og beredskap. I denne studien skal jeg analysere kommisjonens «felles fortelling» uti fra begrepet storylines. En «storyline» kan defineres som en metafor, sammenligning eller en handlingsgang som utgjør en kommunikativ plattform mellom forskjellige aktører. Storylines ses på i denne studien som «plotet» i fortellingen om 22. juli. En storyline vil oversettes til en institusjonell praksis dersom flertallet bruker denne for å begrepsfeste virkeligheten (Hajer, 1995). Dette vil si at en

bestemt måte å betrakte etatenes krisehåndtering kan dermed påvirke hvilke krisehåndteringstiltak som oversettes til konkret politikk. På bakgrunn av dette vil det være interessant å se nærmere på hvilke utfordringer kommisjonen peker på i sin vurdering og hvilke forståelsesrammer som ligger til grunn for denne fortellingen.

For å kunne si noe mer spesifikt om kommisjonens vurderinger analyseres disse ut i fra to organisasjonsteoretiske perspektiver, en instrumentell tilnærming og en kulturell tilnærming. Individuer handler på vegne av organisasjoner og deres organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor vil påvirke deres tenke og handlemåte (Fimreite mfl. 2011). Perspektivene representerer ulike forståelsesrammer å betrakte virksomheten i offentlige organisasjoner og hva som er styrende for beslutningsatferden i organisasjonen. I denne studien knyttes disse perspektivene til krisehåndteringsteori for å belyse hvordan ulike trekk ved organisasjonen som kultur (normer og verdier) og formell organisering (spesialiseringsprinsipp) har betydning for hvordan kriser håndteres og forebygges. I denne studien blir teoriene derfor betraktet som to organisasjonsteoretiske perspektiver på krisehåndtering.

Et bakteppe for denne studiens analyse er debatten i etterkant av rapporten om hva som er den riktige «medisinen» for offentlige etater. Debatten om hvorfor det sviktet 22. juli er viktig fordi den angir en retning for hvilke tiltak som bør iverksettes for å forbedre beredskap og forvaltningspolitikken i Norge. Sikkerhet og beredskap er svært viktige funksjoner i samfunnet og 22. juli viste tydelige svakheter ved samfunnets evne til å beskytte sine innbyggere. Kommisjonen hevder blant annet at manglende implementering av kriseberedskapsrutiner og en dårlig kultur og ledelse var noen av hovedårsakene for utfallet 22. juli (NOU 2012:14). Den «medisinen» Gjørvi kommisjonen foreskriver for offentlig forvaltning er det flere forskere som stiller seg kritisk mot (Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja, 2012). Rapporten stiller veldig mange av de riktige spørsmålene, men svarene den gir, bør diskuteres grundig hevder Anders Romarheim (Morgenbladet, 18.01.2013). Rapportens diagnose av de offentlige etatenes krisehåndtering gir rom for alternative fortolkninger av hva den riktige/nødvendige medisinen bør være og dette belyses blant annet i Politianalysen (NOU 2013:9) som har blitt lagt frem i etterkant av kommisjonsrapporten. Man kan på bakgrunn av dette dermed stille spørsmål om rapporten gir en mangelfull forståelse om de problemer offentlig forvaltning i dag står ovenfor.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne studien er å belyse 22. juli kommisjonsrapportens «felles fortelling» ved å undersøke hvordan Gjørvi kommisjonen har beskrevet og vurdert etatenes krisehåndtering. Fokuset i denne oppgaven er ikke rettet mot kommisjonens beskrivelse av hva som skjedde men mot dens analyse av hvorfor det skjedde. Studien ser nærmere på kommisjonens konklusjon om at svikten i myndighetenes innsats 22. juli var knyttet til holdninger, kultur og lederskap og diskuterer hvilke forståelsesrammer som kan sies å ligge til grunn for kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

Studiens problemstilling lyder som følger; Kan 22. juli rapporten betraktes som en helhetlig fortelling eller består den av konkurrerende fortellinger? For å besvare denne problemstillingen har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan har etatenes krisehåndtering blitt beskrevet og vurdert i 22. juli kommisjonsrapporten?
- Hvordan kan to organisasjonsteoretiske perspektiver på krisehåndtering belyse Gjørvi kommisjonen vurderinger av etatenes forebygging og håndtering av 22. juli?

1.3 Konteksten

1.3.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

I etterkant av 22/7 har det vært et stort fokus på samfunnssikkerhet og krisehåndtering og på myndighetens evne til å beskytte egne innbyggere. Samfunnssikkerhet dreier seg om risiko og sårbarhet i samfunnet. Politisk ble samfunnssikkerhet først definert i St. meld. nr. 17 (2001-2002) som «den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. 17, 2001-2002, s 4). I arbeidet med samfunnssikkerhet kan man skille mellom en forebyggende side og en side rettet mot å håndtere en krise og konsekvensene av denne når den først inntreffer. Forebyggende sikkerhetsarbeid er tiltak som skal redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår og tiltak som skal redusere konsekvensene dersom hendelsen inntreffer (NOU 2012:14). Beredskap er den planlegging og forberedelser som gjøres for å kunne håndtere en krise dersom den inntreffer (NOU 2012:14).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er opptatt av å redusere samfunnets sårbarhet og å styrke de samfunnsmessige forutsetningene for et robust samfunn (Karlsen 2010). «Sårbarhet er en begrenset evne til å tåle påkjenninger som kan resultere i betydelige avvik fra en normal funksjon for det systemet den sårbare komponenten inngår i» (Karlsen, 2010, s79). Det er det enkelte departement som til en hver tid har det overordnede ansvaret for å kartlegge sårbarheten i egen sektor (NOU 2012:14). En organisasjons sårbarhet avhenger av hvor lett det er å påføre organisasjonen skader eller påkjenninger. Det oppstår en risiko på grunn av hendelsen organisasjonen ikke er forberedt på å tåle. En organisasjons sårbarhet er i stor grad usynlig i hverdagen, bare når det oppstår uventede hendelser hvor aktørene må opptre på måter som ikke var foreskrevet synliggjøres denne sårbarheten (Karlsen 2010). Robuste organisasjonsformer har på den annen side en iboende evne til å fungere, trass ytre påkjenninger organisasjonen ikke hadde forutsett (Karlsen 2010).

I den norske forvaltningen opereres det med tre hovedprinsipper for nasjonalt sikkerhet og beredskapsarbeid - prinsippene ansvar, nærhet og likhet (Fimreite mfl. 2011). Disse prinsippene ble først introdusert i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn. Ansvarsprinsippet går ut på at hvert enkelt departement og statlig myndighet har ansvaret for samfunnssikkerhet innenfor sitt område (NOU 2012:14). Dette er i tråd med gjeldene praksis i den norske forvaltningen om ministerstyre, hvor hver statsråd har det overordnede ansvaret for sin sektor. Nærhetsprinsippet er et prinsipp om at krisen skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå. Begrunnelsen for dette prinsippet er at dette skal kunne gi den raskeste og mest målrettede hjelpen i krisesituasjoner (NOU 2012:14). Likhetsprinsippet går ut på at organisering under kriser skal være mest mulig lik den organiseringen man operer med til daglig. Begrunnelsen bak dette prinsippet er dersom en krisesituasjon oppstår vil folk fungere best dersom de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk (NOU 2012:14).

I tillegg har regjeringen etter 22/7 innført et fjerde prinsipp om samvirke. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for sikre et godt samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. (St. meld. nr. 24 Samfunnssikkerhet 2011-2012). De fire prinsippene utgjør en viktig del av samfunnets sikkerhets og beredskapsarbeid. Likevel er ikke prinsippene uproblematiske (Fimreite mfl. 2011). Ansvarsprinsippet fokus på vertikalt ansvar innenfor sitt fagområde står i et motsetningsforhold til samvirkeprinsippet. Nærhetsprinsippet kan gi utfordringer ved

koordinering og likhetsprinsippet kan vise seg å være vanskelig å praktisere fordi kriser ofte krever fleksibilitet og improvisasjon (Boin, t'Hart, Stern og Sundelius 2005). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering er områder som går på tvers av organisasjonens grenser og krever derfor stor grad av samarbeid både vertikalt og horisontalt (Fimreite mfl. 2011). Samvirke prinsippet som ble introdusert etter 22/7 opphører med andre ord ikke de andre prinsippene om sterk autoritær og desentralisert organisering og løser dermed ikke de underliggende problemene (Fimreite mfl. 2011).

Gjørvi kommisjonen peker på at myndighetene gjennom organisatoriske forhold, lovbestemmelser og stortingsmeldinger har viet stor oppmerksomhet til sikkerhets og beredskapsspørsmål i løpet av det siste tiåret (NOU 2012:14). Ikke mindre enn 8 NOUer og stortingsmeldinger fra skiftende regjeringer er blitt produsert etter tusenårsskiftet (Fimreite mfl. 2011). Dette gjelder NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhet og beredskapsarbeid i samfunnet*, NOU 2001:31 *Når ulykken er ute. Om organisering av operative rednings- og beredskapsressurser* og NOU 2006:6 *Når sikkerhet er viktigst – beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner*. Disse utredningene har resultert i 5 stortingsmeldinger; St. meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet -veien til et mindre sårbart samfunn*, St. meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært arbeid*, St. meld. nr. 14 (2004-2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap*, St. meld. nr. 37 (2004-2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering* og St. meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. I etterkant av 22/7 har regjeringen også utferdiget St. meld. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Samfunnssikkerhet er med andre ord et politikkområde som har blitt grundig utredet. Utredningene har likevel resultert i nokså forsiktige organisatoriske omstillinger og de konkrete tiltakene har vært preget av gradvis omstilling heller enn radikale nye grep (Fimreite mfl. 2011).

1.3.2 Organisere for samfunnssikkerhet og beredskap

Forvaltningspolitikken har lenge vært preget av ideer hentet fra New Public Management bevegelsen (NPM) (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2009). Forvaltningspolitikk dreier seg om overordnede spørsmål knyttet til organisering, styring, ledelse og samarbeid innenfor den offentlige forvaltningen, inkludert felles administrative og tekniske løsninger (Egeberg, 1989). New Public Management hevdes å være en samling av ideer og oppskrifter

for offentlig sektor hentet fra privat sektor. I NPM bevegelsen finner man en utvikling av nye og ofte desentraliserte ledelsesformer, dvs. ideer om profesjonell ledelse med frihetsgrader til å ta avgjørelser (Røvik, 2007). Videre utgjør nye systemer en stor del av NPM kjernen, som nye belønningssystemer, økonomistyringssystemer, kontraktstyring og innføring av nye evalueringssystemer. Organisatorisk har det medført fristilling av offentlige organisasjoner som har fått økt autonomi gjennom selskapsdanning og økt autonomi for tilsyn (Fimreite mfl. 2011). I tillegg har man istedenfor integrerte statlige etater fått en organisasjon for hver oppgave og ansvarsområde. En oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter skal gi økt konkurranse og et skifte fra en forvaltningsbasert til en mer forretningsaktig organisasjonsidentitet (Røvik, 2007).

Organisering for samfunnssikkerhet dreier seg i stor grad om samordning. Et viktig skille i denne sammenheng går mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning handler om sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivåer som for eksempel mellom departement og direktorat (Fimreite mfl. 2011). Horisontal samordning er samordning mellom politikkområder og sektorer på samme nivå (Fimreite mfl. 2011). Innenfor krisehåndtering og samfunnssikkerhet står man i dag ovenfor spesielle utfordringer fordi oppgavene og problemene overskrider organisasjonsgrenser (Boin mfl. 2005). I et blandingssystem som det norske er organisering for samfunnssikkerhet en kombinasjon av ulike spesialiseringsformer; spesialisering etter formål (samfunnssikkerhet) hvor JD har det overordnede samordningsansvar, spesialisering etter sektor hvor hvert sektordepartement skal integrere samfunnssikkerhet innenfor sitt område og spesialisering etter territorium hvor fylkesmannen skal samordne hensynet til samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i sitt fylke (Fimreite mfl. 2011).

Når en krise inntreffer er det nødvendig med godt samvirke og samordning. Det norske forvaltningssystemet er preget av relativt selvstendige offentlige organisasjoner og som en følge av dette er det svak samordning på tvers av sektorer og nivåer. Den svake samordningen i offentlig sektor kombinert med New Public Management tendensen til fragmentering og oppsplitting av offentlige organisasjoner byr derfor på problemer i møtet med krisehåndtering (Fimreite mfl. 2011). På bakgrunn av disse utfordringene finner man nå begreper som post NPM og «joined- up government» hvor det legges et sterkere fokus på sentral styring og samordning for å integrere offentlig sektor bedre for å løse de vanskelige utfordringene som ikke kan håndteres isolert i hver enkel virksomhet (Fimreite mfl. 2011).

Denne fremstillingen viser blant annet at man i dag står ovenfor store utfordringer knyttet til organisering på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet. Denne fremstillingen er også et viktig bakteppe for å forstå sider ved etatenes krisehåndtering 22. juli og betydningen av de vurderinger og anbefalinger Gjørvi kommisjonen fremsetter.

1.4 Studiens struktur og oppbygging

I kapittel 2 presenteres det teoretiske grunnlaget for analysen. Først presenteres den diskursanalytiske tilnærmingen i denne studien som er inspirert av Hajers (1995) argumenterende diskursanalyse. Deretter presenteres to organisasjonsteoretiske perspektiver, det kulturelle og instrumentelle perspektivet. I denne studien ses de organisasjonsteoretiske perspektivene i lys av krisehåndteringsteori for å belyse hvordan trekk ved organisasjonen har betydning for forberedelser og håndtering av kriser. Presentasjonen av denne teorien har derfor fått overskriften to organisasjonsperspektiv på krisehåndtering. Disse organisasjonsteoretiske perspektivene danner det teoretiske grunnlaget for analysen og det settes opp noen forventninger om funn. I kapittel 3 presenteres studiens forskningsdesign og metode. Kapittelet belyser metodiske valg og begrensninger. Videre følger analysen av 22. juli rapporten hvor Gjørvi kommisjonens beskrivelser og vurderinger av etatenes krisehåndtering identifiseres ved hjelp av storylines. I denne studien har jeg valgt å kombinere analyse og drøftingsdelen. Kapittel 4 har derfor fått overskriften «Analyseresultater og drøfting». Denne fremstillingen er blitt valgt for å kunne si noe om innholdet i de ulike storylines og hvilken storyline som kan sies å fått mest innflytelse i den politiske diskursen rundt samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Tilslutt i kapittel 5 presenterer jeg en sammenfatning av hovedfunn og gir noen avsluttende refleksjoner rundt de vurderinger og anbefalinger Gjørvi kommisjonen fremsetter, for utviklingen av beredskap og krisehåndtering i offentlig sektor.

2 Teoretisk ramme

Dette kapittelet presenterer de ulike teoretiske perspektivene som denne studien baseres på. I dette kapittelet skal jeg først gjøre rede for Hajers (1995) argumenterende diskursanalyse og begrepet storylines og diskursiv lukking. Deretter presenteres to organisasjonsteoretiske perspektiver på krisehåndtering, det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. De to tilnærmingene skiller seg fra hverandre langs tre variabler: i oppfatningen av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, i oppfatningen om hva politikk dreier seg om og hvilket syn man har på endring (Christensen 2009). Fremstillingen av perspektivene vil ta utgangspunkt i hva en organisasjon består av, hva som er styrende for atferd i organisasjonen, hvordan endring skjer, hva som menes med ledelse og hvordan kriser forebygges og håndteres. De ulike perspektivene kan hver for seg og i felleskap bidra til å øke forståelsen av hvordan offentlig sektor fungerer i praksis når det gjelder å håndtere kriser. Perspektivene danner utgangspunktet for å kunne analysere innholdet i de ulike storylines i fortellingen om etatenes krisehåndtering i 22. juli rapporten.

2.1 Diskursanalyse

Diskursanalyse har et sosialkonstruktivistisk grunnlag og følger derfor noen spesifikke filosofiske antakelser. For det første er virkeligheten kun tilgjengelig for oss gjennom våre kategorier for det finnes ikke en objektiv virkelighet utenfor oss selv. Språket er kategorisert inn i ulike mønstre av mening kalt diskurser (Jore, 2013). Diskurser konstruerer vår forståelse av verden og gjør at vi opplever verden som meningsfull (Jørgensen og Phillips, 1999). Måten vi forstår og representerer verden på er også kulturelt og historisk betinget. Mennesket står ikke fritt i deres kategorisering av verden, men styres av diskursene i samfunnet i den historiske perioden de lever i (Hajer, 1995). Dette innebærer at forståelsen av hva som var årsakene til etatenes krisehåndtering og hvilke tiltak som bør iverksettes er et produkt av ulike diskurser i samfunnet.

Antakelsen om at den sosiale verden er konstruert medfører at noen former for handlinger fremtrer som naturlige, mens andre er utenkelige. På denne måten får sosial konstruksjon av kunnskap også konkrete sosiale konsekvenser. Hvordan man bruker språket kan skape endringer i folks holdninger, verdier, kunnskap og trosforestillinger (Hajer, 1995). Diskurser både opprettholder og forandrer vår måte å se verden på. Diskurser spiller derfor en viktig

rolle i politiske endringsprosesser. Makt til å definere etatenes krisehåndtering ligger i følge argumenterende diskursanalyse blant annet på det diskursive nivået (Jore, 2013). En antakelse i denne studien er at måten etatenes krisehåndtering blir representert påvirker hvordan offentligheten ser på etatenes krisehåndtering og påvirker hvilke krisehåndteringstiltak som ses på som nødvendige for å møte fremtidige kriser. Språket er ikke nøytralt, men gir folk kategorier for å kunne forstå etatenes krisehåndtering (Jore, 2013). Ved å studere hvordan GjØrv kommisjonen beskriver etatenes krisehåndtering, er det mulig å få et bilde av kommisjonens forståelse av hva som sviktet og diskursene som etatenes krisehåndtering blir forstått innenfor. Det er gjennom språket GjØrv kommisjonen peker på de utfordringene offentlige etater i dag står ovenfor og det er gjennom språket at anbefalingene den gir blir legitimert.

Det finnes ulike syn på diskursanalyse ut fra ulike disipliner (Jørgensen og Phillips, 1999). Hajers (1995) fremgangsmåte innebærer å lete etter argumenterende strukturer i en tekst, undersøke hvordan tekstene er situert i en bestemt kontekst og hvordan språket former virkeligheten. Diskurs i denne fremgangsmåten ses på som bestemte rammer for antakelser, ideer og kategorier, som blir produsert, reproduert og endret i bestemte praksiser og hvor mening blir gitt til den fysiske og sosiale virkelighet (Hajer, 1995, s44). Gjennom argumenterende diskursanalyse forØker man å gi mening til regelmessigheter og variasjoner i det som blir skrevet og deretter prøve å forstå den sosiale bakgrunn og de sosiale effektene av bestemte måter å skrive på (Hajer, 1995).

2.2 Storylines og diskursiv lukking

I dagligtalen brukes mange forskjellige diskurser for å forklare og definere ulike fenomener. Dette innebærer at når ulike aktØrer beskriver etatenes krisehåndtering vil de også trekke på ulike diskurser for å gi mening til etatenes prestasjoner, og hvilke tiltak de mener bør iverksettes for å bedre etatenes krisehåndtering i fremtiden. En enkel diskurs vil ikke klare å fange opp mangfoldet og variasjonsbredden når det gjelder å forklare etatens krisehåndtering, og etatenes krisehåndtering kan på denne måten betraktes som et interdiskursivt fenomen (Hajer, 1995).

For å analysere teksten interdiskursivitet er Hajer (1995) inspirert av arbeidet til Davies og Harré (1990) og begrepene storylines og diskurskoalisjoner. Begrepet «storyline» er et nøkkelelement i argumenterende diskursanalyse. En «storyline» kan defineres som en metafor, sammenligning eller en handlingsgang (fremmedord: plot) som utgjØr en

kommunikativ plattform mellom forskjellige aktører (Hajer, 1995). Storylines er beskrivelser av den sosiale virkelighet som gir aktørene mulighet til å bruke ulike diskursive kategorier for å gi mening til et bestemt fenomen og skape en felles forståelse (Hajer, 1995). Funksjonen til en storyline er å gjøre virkeligheten mindre kompleks og skape enhet i den diskursive orden (Hajer, 1995). Med andre ord gir storylines ulike aktører mulighet til å forstå hverandre og problemet uavhengig av deres ståsted. På denne måten kan både forskeren, samfunnsviteren, politimannen og politikeren se hvor hans bidrag passer inn i bildet. Disse aktørene kan være enige om en eller flere «storylines», men kan likevel ha ulik forståelse av fenomenet/problemet og hvordan dette bør bli møtt, og danner på denne måten ulike diskurskoalisjoner (Hajer, 1995).

Argumenterende diskursanalyse peker på at slagkraften bak en storyline ligger i at «det høres riktig ut». Dette er ikke kun basert på at storylinen høres sannsynlig ut, men også av tillit til de personene som ytrer denne storylinen (Hajer, 1995). Storylines er politiske verktøy som gjør det mulig å overkomme fragmentering og å oppnå diskursiv «lukking» (Hajer, 1995). Når en «storyline» er akseptert og flere og flere aktører begynner å bruke denne, vedvarer denne storylinen i debatten. Diskursiv lukking oppstår når en bestemt storyline vinner igjennom som den autoritative. I følge argumenterende diskursanalyse vil en diskurs oversettes til institusjonell praksis dersom flertallet bruker denne for å begrepsfeste virkeligheten. En diskurs blir sett på som autoritativ dersom tiltak hentet fra en bestemt «storyline» blir implementert eller medfører nye institusjoner. Dette vil si at en bestemt måte å betrakte etatenes krisehåndtering kan dermed påvirke hvilke krisehåndteringstiltak som oversettes til konkret politikk. Storylines spiller på denne måten en vesentlig rolle i å reproducere og endre en diskursiv orden i et gitt politikkområde. På bakgrunn av dette vil det være interessant å se på hva Gjørvi kommisjonen mener sviktet i etatenes krisehåndtering og hvilke anbefalinger de kommer med for dette vil kunne få praktiske politiske implikasjoner.

Formålet med denne studien er å se nærmere på fortellingen om etatenes krisehåndtering og fokuset ligger på å identifisere storylines i 22. juli rapporten. Jeg skal derfor ikke se nærmere på diskurskoalisjoner (ulike aktørers forståelse av etatenes krisehåndtering) for det vurderer jeg som noe som faller utenfor denne studiens formål og problemstilling.

2.3 To organisasjonsperspektiver på krisehåndtering

Kriser oppstår i mange ulike former, som menneskeskapte ulykker, naturkatastrofer, terrorisme og brudd i informasjons og kommunikasjonssystemer. En krise kan defineres som en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til velferd, liv og helse som under tidspress og høyt usikre omstendigheter krever kritiske beslutninger (Rosenthal, Boin og Comfort 2001). Kriser oppstår når felles verdier som sikkerhet og velferd blir truet og blir meningsløse som et resultat av ødeleggelser og vold (Boin mfl. 2005). Kriser er alvorlige situasjoner preget av tidspress og usikkerhet. Tidsaspektet er en definerende side ved kriser og det er svært relevant for å forstå ledere på operasjonelt nivå, hvor livsviktige beslutninger må tas i løpet av timer eller minutter. Tidshorisonten blir betydelig redusert i krisesituasjoner (Boin mfl. 2005). Kriser er også forbundet med høy grad av usikkerhet. Denne usikkerheten ligger både i krisens natur og de potensielle konsekvensene av denne trusselen. Usikkerheten rundt disse elementene skygger derfor for valg av handlingsalternativer og hvilke beslutninger som bør tas (Boin mfl. 2005).

Nær sagt alle organisasjoner må fra tid til annen forholde seg til kriser enten den er skapt av organisasjonen selv eller påført av andre (Christensen, Fimreite og Lægreid, 2011). Forskere, myndigheter og organisasjoner ønsker derfor å øke forståelsen om hvordan og hvorfor kriser oppstår, hva som kan gjøres for å forebygge en krise og hva som kan gjøres for å forhindre at de oppstår i fremtiden (Rosenthal mfl. 2001). Læring basert på erfaring fra kriser er viktig, selv om det er stor usikkerhet knyttet til krisers årsaker. Det finnes ikke en utprøvd generell teori som kan forklare hvorfor kriser oppstår, men mange kriser kan føres tilbake til organisasjonsmessig svikt (Fimreite mfl. 2011). Organisatoriske prosesser kan på ulike måter fremme kriser og ha ulik betydning for hvordan de håndteres (Fimreite mfl. 2011). En antakelse i denne studien er at trekk ved organisasjonen som kultur (normer og verdier) og formell struktur (organisering og spesialiseringsprinsipp) har betydning for hvordan kriser håndteres og forebygges.

Individer handler på vegne av organisasjoner og deres organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor vil påvirke deres tenke og handlemåte (Fimreite mfl. 2011). Problemoppfatninger, virkemidler, konsensusvurderinger og handlingsmønstre vil være påvirket av interne trekk ved den enkelte organisasjon (Fimreite mfl. 2011). Det skjønnet som de enkelte deltakerne i offentlige beslutningsprosesser utøver, blir påvirket av de begrensninger og muligheter som gis av de organisasjonene de

representerer (Christensen mfl. 2009). En slik organisasjonsteoretisk tilnærming tar utgangspunkt i at beslutningstakere i offentlige organisasjoner har begrenset rasjonalitet. Dette innebærer at aktørene har begrenset kognitiv og kunnskapsmessig kapasitet og vil på bakgrunn av dette ikke ha oversikt over alle alternativer eller konsekvensene av disse alternativene (Christensen mfl. 2009). Aktørene vil handle rasjonelt ut fra et utvalg av tilgjengelig kunnskap og alternativer. Innenfor det instrumentelle perspektivet er rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og legger føringer og begrensninger på den enkeltes handlingsvalg. Innenfor det kulturelle perspektivet er rasjonaliteten nedfelt i organisasjonskulturen hvor normer og verdier har en selvstendig innflytelse på atferdsmønsteret (Christensen mfl. 2009).

2.3.1 En kulturell tilnærming til krisehåndtering

Det kulturelle perspektivet vektlegger at organisasjoner består av uformelle normer og verdier som utgjør organisasjonskulturen. I motsetning til formelle normer og verdier som er nedskrevet i prosedyrer og dokumenter er de uformelle normene og verdiene noe som «sitter i veggene» og som skapes mellom mennesker i organisasjoner (Christensen mfl. 2009). Organisasjonen har egne rutiner, regler og verdier som gjør at de har en selvstendig innflytelse på handlingsmønsteret. Når en organisasjon utvikler uformelle normer og verdier får den institusjonelle trekk. Dette gjør organisasjonen mindre fleksibel og tilpasningsdyktig, men på den annen side gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (ibid.).

I det kulturelle perspektivet er antakelsen at organisasjonskulturen er styrende for individuell beslutningsatferd. Handlingslogikken fra et kulturelt perspektiv er basert på logikken om det passende (Christensen mfl. 2009). Dette innebærer at man handler ut fra erfaringer med hva som har fungert godt tidligere, eller hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og rimelig innenfor organisasjonen. Ved å handle ut fra logikken om det passende vil organisasjonsmedlemmene foreta en «matching» av identitet, regler og situasjoner for å kunne avgjøre hvilke handlingsregler som oppfattes som rimelige (ibid.). På denne måten vil kulturen påvirke beslutningsatferden i retning av å finne løsninger som er i samsvar med den kulturen som eksisterer i organisasjonen.

Organisasjonskulturen oppstår i et dynamisk forhold. Aktørene påvirker organisasjonskulturen ved at de bringer med seg sine verdier inn i organisasjonen og de

påvirkes av kulturen gjennom sine bestemte funksjoner eller oppgaver i organisasjonen. Innenfor det kulturelle perspektivet finner man begrepet sti- avhengighet som innebærer at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i den begynnende år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden (Christensen mfl. 2009). Fordelene med sti- avhengighet er blant annet at det blir lettere for organisasjonsmedlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til og hva som «passende atferd». På den annen side kan sti- avhengighet også gi organisasjonen og organisasjonsmedlemmene manglende fleksibilitet. På denne måten blir organisasjonen mindre omstillingsdyktig for ytre krav hvor de institusjonelle trekkene fungerer som bremseklosser for endring (ibid.). Innenfor kulturperspektivet vil derfor endring skje gjennom gradvise tilpasninger og organisasjonskulturen vil variere mellom ulike organisasjoner fordi organisasjoner over tid utvikler seg ulikt (ibid.).

Innenfor kulturperspektivet handler *ledelse* om å påvirke atferd. Ledelse er et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen (Christensen mfl. 2009). Ledere er rammet inn av og bruker den formelle strukturen, men er også påvirket av kulturen. Et kulturelt basert lederskap innebærer blant annet om å verne om organisasjonskulturen, også kalt kulturforvaltning. Kulturforvaltning er knyttet til å forsvare, bære videre og formidle tradisjonelle verdier og normer (ibid.). Lederen ønsker å påvirke ulike aktørers atferd gjennom normer, verdier og holdningsskapende innsats. Kulturstyring på den annen side innebærer at lederen kan bevisst designe en organisasjonskultur som støtter opp om deres formelle styring. Gjennom kulturstyring kan ledere bidra med å skape identitet gjennom trening, opplæring, holdningsskaping og «indoktrinering» (ibid.).

Ut fra en kulturell tilnærming vil de uformelle normene i organisasjonen kunne påvirke hvordan kriser oppfattes, forebygges og håndteres (Fimreite mfl. 2011). Organisasjonstilhørighet, identitet og handlingsprogrammer forankret i profesjoner vil prege de ulike aktørenes handlinger i krisesituasjoner (Fimreite mfl. 2011). På denne måten vil samordningen i krisesituasjoner være preget av tradisjoner og kulturer som har utviklet seg over tid i organisasjonen. Søkingen etter løsninger i kriser er ofte enkel, skjev og situasjonsbestemt og nye løsninger vil ta utgangspunkt i det kjente (Fimreite mfl. 2011). Organisasjonsmedlemmene vil søke etter løsninger som er i samsvar med etablerte rutiner og prosedyrer. Man gjør det man er vant til og kan godt. På den annen side innebærer bruk av standardprosedyrer at en respons på en hendelse sjelden vil være tilpasset dette spesielle tilfellet (Boin mfl. 2005). Kriser kjennetegnes av uforutsigbarhet som gjør det vanskelig å

planlegge for og de beredskapsrutiner man har gir ikke et nøyaktig bilde av virkeligheten (Boin mfl. 2005). Videre vil institusjonell treghet og en sterk organisasjonskultur prege policyutviklingen på beredskap- og sikkerhetsarbeidet i organisasjonen. Dersom sti avhengigheten i organisasjonen er sterk kan dette medføre at etablerte ordninger og regelverk vedvarer på tross av at organisasjonen ikke er tjent med gjeldende organisering (Fimreite mfl.2011).

2.3.2 En instrumentell tilnærming til krisehåndtering

I det instrumentelle perspektivet ser man på organisasjoner som redskaper rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet (Christensen mfl. 2009). Med andre ord eksisterer eksempelvis politiet på grunn av behovet for en ordensmakt som sørger for at lovene blir fulgt. Den sentrale handlingslogikken innenfor det instrumentelle perspektivet er formålsrasjonalitet (ibid.). Formålsrasjonalitet innebærer en mål- middel tankegang hvor man prøver å forutsi fremtidige konsekvenser av de handlingene som utføres og organisasjonsstrukturen er utformet i tråd med formålsrasjonelle vurderinger (ibid.). Rasjonaliteten som er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen legger føringer for medlemmenes handlemåter og skaper kapasitet til å gjennomføre og realisere bestemte mål. Endring skjer som en rasjonell tilpasning til nye mål eller til skiftende ytre krav (ibid.).

I et instrumentelt perspektiv er det den formelle organisasjonsstrukturen som er styrende for individuell beslutningsatferd. Organisasjonsstrukturen er en struktur som består av posisjoner og regler for hvem som skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør utføres. Den formelle strukturen påvirker atferden ved å angi hvordan individene skal handle gjennom stillingsinstrukser, etablerte rutiner, og grader av arbeidsdeling. På denne måten påvirker den formelle strukturen beslutningsatferden ved at den legger rammer for hvilke mål som forfølges og hvilke alternativer som blir vurdert (Egeberg 1989). Videre ser det instrumentelle perspektivet på organisasjonen som et redskap som står til disposisjon til lederne.

Ledelse sett ut fra et instrumentelt perspektiv faller i høy grad sammen med styring. Styring blir sett på som å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen mfl. 2009). Lederskap utøves av aktører i hierarkisk høye posisjoner, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål (ibid.). Ut i fra en slik tankegang innebærer styring å kunne påvirke det som har betydning for sjansene for måloppnåelse. Dette innebærer å formulere klare mål, utvikle en fremtidsplan, formulere en

ansvars- og arbeidsdeling og fordele ressurser, utforming av strukturelle trekk og formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Ledelse vil innebære at det primært er de formelle aspektene ved organisasjonsmedlemmenes roller som er i fokus, og at disse styrer deres faktiske atferd. Idealet er at ledere har klare mål og innsikt i virkemidler og har evnen til å få underordnede aktører til å sette disse målene ut i livet (ibid.).

Ut i fra en instrumentell tilnærming vil den formelle strukturen kunne påvirke hvordan kriser oppfattes, forebygges og håndteres. Dette kan blant annet knyttes til kriseerkjennelse, som dreier seg om å begripe krisen når den oppstår og utvikler seg, og å forstå hva som foregår (Fimreite mfl. 2011). Kriseerkjennelse byr på vanskeligheter blant annet fordi offentlige organisasjoner ikke er designet for å lete etter problemer (Boin mfl. 2005). Offentlige organisasjoner er designet for å oppnå politiske artikulerte mål som velferd, lov og orden. Disse organisasjonene bruker ikke en stor del tid og ressurser på å avdekke potensielle kriser. Informasjonssystemet er designet til å gi standardiserte tilbakemeldinger på måloppnåelse. Videre er det mange organisasjoner som finner det vanskelig å skaffe et adekvat bilde av deres måloppnåelse, for de ikke evner å oppdage hull i deres prestasjoner og problemer før de blir kritiske (Boin mfl. 2005). Dette kan blant annet knyttes til forestillingen om begrenset rasjonalitet. Beslutningstakere har begrenset tid, oppmerksomhet og kunnskapsmessig kapasitet hva gjelder de oppgaver og problemer de står ovenfor (Christensen mfl. 2009). Dette innebærer at det vil skje en utvelgning hvor noen aspekter blir fokusert, mens andre aspekter ignoreres eller overses.

I kriser er informasjon svært viktig i en uoversiktlig situasjon. Kommunikasjon med berørte parter er viktig for å danne en felles forståelse av hva krisen innebærer (Fimreite mfl. 2011). For å kunne ta gode og informerte beslutninger må aktørene ha en god situasjonsforståelse og den nødvendige informasjonen. Ofte står man ovenfor ulike organisatoriske barrierer når det kommer til kriseerkjennelse, og et eksempel på dette kan være informasjonsbehandling i organisasjonen. Organisasjoner henter inn og bearbeider informasjon gjennom rutiner og prosedyrer. Informasjonen siles etter bestemte kriterier, prosesseres gjennom komplekse organisasjonsstrukturer og fortolkes i henhold til en bestemt virkelighetsforståelse. Krisehåndtering bygger dermed ikke på entydige og fullstendige opplysninger, men på ufullstendig og vridd informasjon (Christensen, 2013).

Samordning ved beslutninger og ved gjennomføring av nødvendige tiltak er en sentral utfordring i krisehåndtering. Kriser følger sjelden organisasjonsgrensene og i en krisesituasjon er det derfor et betydelig behov for samhandling mellom departementer og etater (Boin mfl. 2005). Et problem som viser seg å vanskeliggjøre effektiv samhandling og koordinering er at offentlige organisasjoner er designet til å utføre spesifikke funksjoner i et gitt geografisk område under spesifikke betingelser også kalt spesialisering. Valg av spesialiseringsprinsipp har betydning i arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Horisontal spesialisering dreier seg om hvordan ulike oppgaver blir skilt fra hverandre ved hjelp av organisasjonsstrukturer, for eksempel om samfunnssikkerhet skal skilles ut i egne spesialenheter eller integreres i sektororganisasjonene (Fimreite mfl. 2011). Valg av spesialiseringsprinsipp har blant annet betydning for informasjonsstrømmer og hvilke problemer og løsninger som ses i sammenheng. Organisasjonsformer slik de nedfeller seg i ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer har atferdsmessige konsekvenser i en krisesituasjon, men også i oppbyggingen av beredskap og i det forebyggende arbeidet (Fimreite mfl. 2011).

2.3.3 Teoretiske forventninger

De to organisasjonsperspektivene på krisehåndtering vil i denne studien utgjøre utgangspunktet for å analysere innholdet i fortellingen om etatenes krisehåndtering i 22. juli rapporten. Det instrumentelle og det kulturelle perspektivet skiller seg fra hverandre ved hvordan de ser på organisasjoner og beslutningsatferden til de ansatte i organisasjonen. Fordi de to perspektivene er ulike, forutsettes det at de vil gi ulikt innhold til fortellingen om etatenes krisehåndtering. Dersom fortellingen er underbygget av en instrumentell tilnærming kan jeg forvente å finne en storyline som vektlegger instrumentelle aspekter og formell struktur som en viktig forklaring på utfallet av etatenes prestasjoner 22. juli. Dette innebærer blant annet en storyline som handler om styring og samordning. Beslutningsatferden er basert på en rasjonell mål- middel tankegang hvor aktørene har oversikt over tilgjengelige handlingsalternativer og virkemidler til å oppnå organisasjonens mål. Videre vil en storyline preget av det instrumentelle perspektivet komme til uttrykk gjennom en vektlegging av formålsrasjonell styring ved bruk av rasjonelle styringssignaler og at disse fører til ønskede endringer i beslutningsatferden hos underordnede.

Dersom fortellingen om etatenes krisehåndtering er underbygget av en kulturell tilnærming kan jeg forvente å finne en storyline som vektlegger kulturen innad i etatene som en viktig forklaring på etatenes krisehåndtering. Dette innebærer blant annet en fortelling som handler om sosiale normer, organisasjonsspesifikke verdier og kulturelle faktorer ved kriseberedskapen. Beslutningsatferden er basert på «passende» atferd hvor aktørene handler ut i fra erfaringer med hva som har fungert godt tidligere, eller hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og rimelig innenfor organisasjonen. Videre vil en storyline preget av det kulturelle perspektivet komme til uttrykk gjennom en vektlegging av at endring skjer ved gradvise tilpasninger til nye krav og ulikheter mellom organisasjonene kommer av ulik organisasjonskultur.

3 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesign handler om prosessen som knytter sammen forskningsspørsmål, empiriske data og studiens konklusjoner (Blaikie, 2010). Forskningsdesign er en prosess hvor man går frem og tilbake mellom de ulike komponentene av designet og kontinuerlig vurderer hvordan de ulike komponentene påvirker hverandre (Maxwell, 2005). I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for studiens forskningsdesign og begrunne de valg som er blitt foretatt. Kapittelet tar for seg valg av metodisk tilnærming og datautvalg, forskningsstrategi og valg av teori, samt hvilke begrensninger den valgte metoden kan ha for studiens validitet og reliabilitet (pålitelighet). Validitet i denne studien refererer til sannsynligheten eller troverdigheten av mine fortolkninger og konklusjoner. Validitet oppnås ved at jeg som forsker gjør min analyseprosess mest mulig eksplisitt, gjennomsiktig og sammenhengende (Hitching, Nilsen og Veum, 2011). Studiens validitet og reliabilitet knyttet til de valg som er blitt tatt vil bli reflektert underveis i kapittelet.

- Studiens problemstilling er som følger: «Kan 22. juli rapporten betraktes som en helhetlig fortelling eller består den av konkurrerende fortellinger?»

Studios forskningsspørsmål skal fungere som en konstruktiv avgrensning av oppgavens problemstilling og er en svært viktig komponent i forskningsdesignet. Forskningsspørsmålene skal både gi fokus i studiet og være retningsgivende for hvordan studiet skal gjennomføres (Maxwell, 2005). Studiens problemstilling og forskningsspørsmål har med andre ord lagt premissene for studiens forskningsdesign og vært retningsgivende for hvilke konklusjoner denne studien presenterer. Fra studiens problemstilling er det utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan har etatenes krisehåndtering blitt beskrevet og vurdert i 22. juli kommisjonsrapporten?
- Hvordan kan to organisasjonsteoretiske perspektiver på krisehåndtering belyse Gjørvs kommisjonen vurderinger av etatenes forebygging og håndtering av 22. juli?

3.1 Valg av metode

Formålet med denne studien er å belyse 22. juli kommisjonsrapportens «felles fortelling» ved å undersøke hvordan Gjørvi kommisjonen har beskrevet og vurdert etatenes krisehåndtering. Dette skal jeg forsøke å belyse gjennom en diskursanalytisk fremgangsmåte inspirert av Hajers (1995) argumenterende diskursanalyse. Ved å studere hvordan Gjørvi kommisjonen beskriver etatenes krisehåndtering, er det mulig å få et bilde av kommisjonens forståelse av hva som sviktet og de diskursene som etatenes krisehåndtering blir forstått innenfor. En antakelse i denne studien er at måten etatenes krisehåndtering blir representert påvirker hvordan offentligheten ser på etatenes krisehåndtering og påvirker hvilke krisehåndteringstiltak som ses på som nødvendige for å møte fremtidige kriser. Språket er ikke nøytralt, men gir folk kategorier for å kunne forstå etatenes krisehåndtering (Jore, 2013). Det er gjennom språket Gjørvi kommisjonen peker på de utfordringene offentlige etater i dag står ovenfor og det er gjennom språket at anbefalingene de gir blir legitimert.

Argumenterende diskursanalyse har vært formålstjenlig ved at metoden ga et analyseverktøy som «storylines» til å kunne beskrive og undersøke fortellingen om etatenes krisehåndtering i 22. juli rapporten. Hajer (1995) definerer storylines som «the plot» i ulike fortellinger eller som konseptuelle metaforer brukt som snarveier i politiske diskusjoner. I denne studien brukes begrepet «storylines» som plotet i en fortelling dvs. handlingsgang. Et annet viktig begrep i argumenterende diskursanalyse er begrepet om diskursiv lukking. Diskursiv lukking oppstår når en bestemt storyline vinner igjennom som den autoritative. En storyline blir sett på som autoritativ dersom flertallet bruker denne for å begrepsfeste virkeligheten og den oversettes til konkret praksis. Dette vil si at en bestemt måte å betrakte etatenes krisehåndtering kan dermed påvirke hvilke krisehåndteringstiltak som oversettes til konkret politikk. Diskursiv lukking er i denne sammenheng relevant fordi man kan skimte at fortellingen om 22. juli inneholder en storyline som har vunnet frem som den autoritative og ut i fra denne storylinen danner grunnlaget for tiltak på sikkerhets- og beredskapsområdet i samfunnet.

Et annet viktig aspekt ved argumenterende diskursanalyse er at et utsagn aldri kan bli forstått uten å vite noe om den historiske og politiske konteksten hvor disse ytres. Det er sammenhengen som gir et argument en bestemt mening og meningen bak et argument vil forsvinne om man ikke kjenner til konteksten hvor dette argumentet fremsettes (Hajer, 1995). Man må med andre ord vite noe om sammenhengen 22. juli rapporten ble skrevet i. I studiens

drøftingsdel ses de ulike storylines i forhold til samfunnskonteksten ved å belyse betydningen av de vurderinger og anbefalinger Gjørvi kommisjonen fremsetter for utviklingen av beredskap og krisehåndtering i offentlig sektor.

3.2 Data utvalg

Diskursanalyse tar for seg studie av språket. Analyseobjektet kan både være skrevne dokumenter eller intervjuer og tv program som er oversatt til skrevne dokumenter (Jørgensen og Phillips, 1999). I denne studien vil rapporten fra 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) fungere som studiens empiri. 22. juli-kommisjonen ble oppnevnt av regjeringen 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Kommisjonen leverte sin endelige rapport til regjeringen mandag 13. august 2012. Kommisjonen ble ledet av Alexandra Bech Gjørvi, en jurist med erfaring som leder i både offentlig og privat sektor. Hensikten med kommisjonens arbeid var å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene slik at samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep. Kommisjonen skulle fremme tiltak de mente var nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap (NOU 2012:14, s 38).

22. juli rapporten har fått mye oppmerksomhet fra både media, politikere og publikum generelt. Rapporten har i motsetning til andre offentlige utredninger blitt lest av svært mange. En måned etter utgivelsen opplyser departementenes servicekontor at rapporten hadde blitt trykket opp i tre opplag på til sammen 20.000 eksemplarer, og enda flere hadde lastet ned utredningen på nettet (Aftenposten 2012). Rapporten fra 22. juli kommisjonen har blitt en av de aller viktigste offentlige utredningene i nyere norsk historie (Christensen, 2013). 22. juli rapporten har på mange måter blitt en premissleverandør for hvordan samfunnet skal forstå etatenes beredskap og krisehåndtering og legger med dette grunnlaget for politiske tiltak og utbedringer på samfunnssikkerhetsområdet. Det vil på bakgrunn av dette være relevant og interessant å se nærmere på rapporten som er gjenstand for så bred oppmerksomhet og som har blitt toneangivende i debatten om sikkerhet og beredskap.

På grunn av masteroppgavens omfang og tidsavgrensning var det nødvendig å gjøre noen avgrensninger. Rapporten fra 22. juli kommisjonen er en omfattende rapport. Rapporten tar for seg myndighetenes evne til å avdekke planer og avverge angrep, beskytte seg mot og redusere konsekvenser av angrep og håndtere situasjonen og dens konsekvenser (NOU 2012:14). Rapporten er svært detaljrik og tar for seg hendelsesforløpet 22/7. Denne studien er

ikke rettet mot kommisjonens beskrivelser av hva som skjedde, men mot dens analyse av hvorfor dette skjedde og de tiltak som legges frem i forlengelsen av dette. Jeg har valgt å undersøke kommisjonens vurderinger av det som sviktet 22/7 og valgt bort kommisjonens analyse av det som fungerte godt. Denne studiens oppmerksomhet er rettet mot politiets og det politiske og administrative lederskapets rolle i krisehåndteringen fordi det er her kommisjonen er skarpest i sin kritikk. Handlingene til Forsvaret og helse- og redningstjenestene er dermed ekskludert fra denne studien.

I analysen har jeg også gjort et utvalg av kommisjonens vurderinger og anbefalinger. Utvalget har jeg gjort på bakgrunn av at jeg vurderte noen av vurderingene og anbefalingene fra kommisjonen som mer essensielle for å gripe de ulike storylines i 22. juli rapporten. Dette kan sies å ha svekket studiens reliabilitet hvor andre kunne ha vurdert et utvalg av andre årsaker og tiltak som essensielle. For å kunne si noe om de ulike storylines betydning i den videre kontekst, nevnes også stortingsmelding 21, Terrorberedskap (2013) i studiens drøftingsdel. I denne stortingsmeldingen legger regjeringen fram nye viktige beredskapstiltak og en overordnet strategi mot terror. Denne stortingsmeldingen gir et innblikk i hvordan regjeringen følger opp konklusjonene i 22. juli rapporten og er interessant for å kunne si noe om hvilken storyline som bidratt til å legitimere institusjonaliseringen av nye krisehåndteringstiltak.

Jeg har ikke valgt å se på betydningen av kommisjonens sammensetning for innholdet i kommisjonsrapporten. Betydningen av kommisjonens sammensetning er blitt belyst av Christensen (2013) i artikkelen *22. juli kommisjonen*. Artikkelen peker blant annet på at kommisjonens forståelse av etatenes krisehåndtering var sterkt preget av medlemmenes profesjons- og yrkesbakgrunn. Utvalgets fortolkning av hendelsene 22. juli bygget på medlemmenes spesifikke kompetanse og erfaring (Christensen, 2013). Komiteens sammensetning kunne utgjort en interessant dimensjon også i denne studien, men jeg har vurdert at det falt utenfor hva denne studien ønsker å belyse.

3.3 Analyse og tolkning av data

Storylines kan ikke observeres direkte, men må tolkes. Mitt teoretiske perspektiv og forskningsspørsmål har vært retningsgivende for hvordan jeg har analysert og tolket dataene. Denne forskningsstrategien er hva Danermark (1997) kaller en abduktiv forskningsstrategi og har store likhetstrekk med den hermeneutiske sirkel. Likhetstrekkene med den hermeneutiske

sirkel dreier seg om at all tolkning og forståelse består av stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke og konteksten det fortolkes i, eller mellom det man skal fortolke og vår egen forståelse (Gilje og Grimen, 1993).

Danermark (1997) beskriver abduksjon som å tolke og rekontekstualisere enkelt hendelser ut ifra et tenkt mønster eller en sammenheng. Disse mønstrene kan ikke observeres direkte, så for å kunne studere dem er det nødvendig å ha teorier som man kan tolke dataene gjennom. Det vil si at når man skal fortolke en tekst må man starte med visse ideer om hva man skal se etter. Uten slike ideer ville undersøkelser ikke ha noen retning (Gilje og Grimen, 1993). Den abduktive forskningsstrategien kan altså ha teori som utgangspunkt for forskningen, eller empiriske fenomener som kan tolkes ut fra et gitt teoretisk perspektiv (Danermark 1997). Den logiske slutføringen i abduksjon innebærer at man har en empirisk hendelse som man relaterer til en fortolkningsramme eller en teori som igjen leder opp til en ny tolkning av hendelsen (ibid.). Videre handler abduksjon om å rekontekstualisere, som innebærer at man forsøker å se på, beskrive, tolke eller forklare noe innenfor en ny fortolkningsramme. I tillegg har og det har med persepsjon og tolkning å gjøre ved at man tolker noe innenfor rammen av noe annet på en ny måte (Danermark 1997). Denne studien tar utgangspunkt i en empirisk hendelse (22.juli-kommisjonens utarbeidelse av 22.juli-rapporten), som så relateres til en teori og tolkningsramme ved at rapporten analyseres i lys av to organisasjonsteoretiske perspektiver på håndtering av kriser. Det utledes så en ny måte å tolke rapporten på i lys av studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

Det finnes en grad av fortolkning og subjektivitet i prosessen med å identifisere storylines. I samfunnsvitenskapen utgjør tolkningsrammen vanligvis en av flere tenkelige tolkningsrammer og tolkningen av hendelsen vil være en av flere tenkelige tolkninger. Rapporten fra 22. juli kommisjonen dekker over et vidt område i etatenes krisehåndtering og de storylines jeg har valgt å fokusere på er valgt fremfor andre storylines som kan finnes i det empiriske materialet. Den abduktive forskningsstrategien vil produsere ny innsikt som følger av at vi tolker eller forklarer noe, men dette er imidlertid aldri en ufeilbarlig innsikt (ibid.). Den abduktive strategien tar med andre ord ikke sikte på å generere noen fasist, men åpner for ulike mulige fortolkninger av et fenomen. Det finnes med andre ord flere perspektiver som kan brukes i fortolkning av etatenes krisehåndtering i 22. juli rapporten. Dette innebærer at de storylines jeg har valgt som essensielle i denne studien er relatert til mine forskningsspørsmål og teoretiske perspektiv. Jeg vurderer likevel de storylines jeg har valgt som essensielle i den

politiske diskursen om etatenes krisehåndtering for de dekker over viktige temaer diskutert av viktige aktører i samfunnet etter 22/7.

3.4 Begrunnelse av valg av teori

Teorien jeg har valgt vil med den abduktive forskningsstrategien være retningsgivende for hvordan jeg har analysert og tolket dataene. Mine fortolkningsrammer, har med andre ord lagt grunnlaget for det mønsteret og de sammenhenger min analyse består av. De empiriske dataene ble tolket gjennom en abduktiv strategi hvor jeg gikk frem og tilbake mellom teori og empiri. For å kunne si noe mer spesifikt om diskursene i 22. juli kommisjonsrapporten har jeg valgt å analysere rapportens storylines fra et instrumentelt og et kulturelt perspektiv. Disse organisasjonsperspektivene representerer ulike forståelsesrammer å betrakte virksomheten i offentlige organisasjoner og hva som er styrende for beslutningsatferden i organisasjonen. Jeg argumenterer for i denne studien at kriser ofte en grunnleggende organisatorisk forankring og organisatoriske prosesser kan på ulike måter fremme kriser og ha ulik betydning for hvordan de håndteres (Fimreite mfl. 2011). Dette innebærer at trekk ved organisasjonen som kultur (normer og verdier) og formell organisering (samordning og spesialiseringsprinsipp) har betydning for hvordan kriser håndteres og forebygges. På bakgrunn av dette vurderer jeg det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet som relevante for å belyse etatenes krisehåndtering og perspektivene har i denne sammenheng fått betegnelsen to organisasjonsperspektiver på krisehåndtering.

I et instrumentelt perspektiv er det den formelle organisasjonsstrukturen som er styrende for individuell beslutningsatferd. Den formelle strukturen påvirker atferden ved å angi hvordan individene skal handle gjennom stillingsinstrukser, etablerte rutiner, og grader av arbeidsdeling (Christensen mfl. 2009). Ut i fra et instrumentelt perspektiv på krisehåndtering vil en organisasjons beredskap- og krisehåndtering påvirkes av den formelle strukturen ved at den legger rammer for hvilke mål som forfølges og hvilke alternativer som blir vurdert. Organisasjonsformer slik de nedfeller seg i ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer har atferdsmessige konsekvenser i en krisesituasjon, men også i oppbyggingen av beredskap og i det forebyggende arbeidet (Fimreite mfl. 2011). Det kulturelle perspektivet ser på organisasjonskulturen som styrende for individuell beslutningsatferd. Hanlingslogikken fra et kulturelt perspektiv er basert på logikken om det passende (Christensen mfl. 2009). Dette innebærer at individet handler ut fra erfaringer med hva som har fungert godt tidligere, eller hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og

rimelig innenfor organisasjonen. Ut i fra et kulturelt perspektiv på krisehåndtering vil kulturen påvirke beslutningsatferden i kriser ved å finne løsninger som er i samsvar med den kulturen som eksisterer i organisasjonen. På denne måten vil samordning og koordinering i krisesituasjoner være preget av tradisjoner og kulturer som har utviklet seg over tid i organisasjonen og i organisasjonens samhandling med andre organisasjoner (Fimreite mfl. 2011).

Perspektivene jeg bruker i denne studien gir en forutsetning for å kunne si noe om innholdet i fortellingen om etatenes krisehåndtering i 22. juli rapporten. Perspektivene er ulike og vil på denne måten åpne for forskjellige storylines om etatenes krisehåndtering. Begrepene innenfor de organisasjonsteoretiske perspektivene og krisehåndteringsperspektivene gir en mulighet for klassifiseringer og operasjonalisering. Begrepene utgjør et «språk» og mulighet for generaliseringer når dataene er blitt analysert på bakgrunn av problemstillingen. Begrepene jeg har valgt innenfor hvert perspektiv har bidratt til en avgrensning, som gjør at andre begreper får mindre betydning. Denne avgrensningen kan sies å ha svekket studiens reliabilitet ved at fokus på andre begreper innenfor valgte perspektiver kunne ha generert andre funn.

3.5 Argumenterende diskursanalyse anvendt

For å kunne identifisere storylines i 22. juli rapporten startet jeg analysen av kapittel VI i rapporten for her oppsummerer kommisjonen sine funn og anbefalinger. Dette kapittelet sier noe om helheten i rapporten og ga meg et godt utgangspunkt for å identifisere rapportens storylines. Ut i fra argumenterende diskursanalyse vil det dannes ulike koalisjoner mellom aktører som vil bruke forskjellige diskurser for å gi mening til etatenes krisehåndtering. Storylines er i denne sammenheng den kommunikative plattformen hvor ulike aktører i samfunnet kan forstå etatenes krisehåndtering uavhengig av deres ståsted og perspektiv. På bakgrunn av dette var det interessant å undersøke utsagn og forståelser av 22. juli rapportens konklusjoner, som var delt av flere aktører i samfunnet og funnet i ulike dokumenter.

For å kunne si noe mer spesifikt om de ulike storylines i 22. juli rapporten ble disse analysert ut i fra to organisasjonsperspektiver på krisehåndtering. Det instrumentelle og det kulturelle perspektivet skiller seg fra hverandre ved at de har ulik tilnærming til variablene: hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, i oppfatningen om hva ledelse dreier seg om og hvilket syn man har på endring. På bakgrunn av disse

variablene valgte jeg ut noen begrep innenfor hvert perspektiv som skulle gjøre det mulig å identifisere perspektivene i de ulike storylines i 22. juli rapporten.

En *instrumentell organisasjonsdiskurs* vil under variabelen handlingslogikk inneholde begrep som formell struktur (samordning og spesialisering), forestillingen om begrenset rasjonalitet og en mål-middel handlingslogikk. Variabelen ledelse vil inneholde begrep som formålsrasjonell styring ved bruk av rasjonelle styringssignaler. Variabelen endring har begreper som rasjonell tilpasning til nye mål og design/redesign av formell organisasjonsstruktur. En *kulturell organisasjonsdiskurs* vil under variabelen handlingslogikk inneholde begrep som uformelle normer og verdier og logikken om det «passende». Variabelen ledelse vil inneha begreper som formidling av tradisjonelle verdier og normer eller kulturdesign for å støtte opp om formell struktur. Variabelen endring har begrep som gradvis endring av organisasjonskulturens normer og verdier.

1. Storylines	2. Diskurser
Hvordan blir etatenes krisehåndtering beskrevet?	Identifisering av: Organisasjonsperspektiv
Hvilke årsaker trekkes frem som utslagsgivende for etatenes prestasjoner?	Handlingslogikk Ledelse
Hvilke tiltak må iverksettes for at offentlige etater skal kunne forebygge og håndtere kriser i fremtiden?	Endring

1) Analysetabell av empiriske data

Studiens analysetabell har fungert som en kategorisering av datamaterialet og har bidratt til å oppdage sammenhenger i rapporten. Operasjonaliseringen av det kulturelle og det instrumentelle perspektivet har også fungert som en avgrensning for studiens analyse. Studiens mål er ikke å generere en fasit om hvilke forståelsesrammer som karakteriserer fortellingen om etatens krisehåndtering i 22. juli rapporten, men gi en troverdig fortolkning som evner å vise hvordan dette muligens kan være.

4 Analyseresultater og drøfting

Målet med analysen er å si noe om hvilke storylines som underbygger fortellingen om etatenes krisehåndtering 22. juli ved å se på Gjørv kommisjonens vurderinger av hva som sviktet og de tiltak den fremlegger. For å svare på studiens forskningsspørsmål har jeg gjennomført en diskursanalyse av 22.juli kommisjonens rapport. Nedenfor presenteres de ulike storylines og innholdet i disse storylines belyses ut i fra to organisasjonsperspektivet på krisehåndtering.

4.1 Fortellingen om 22. juli

I 22. juli kommisjonsrapporten har etatenes krisehåndtering blitt rammet inn som noe som sviktet på vesentlige områder. I sum avdekket 22/7 alvorlig svikt i samfunnets beredskap og evne til å avverge og beskytte seg mot trusler (NOU 2012:14, s 450). 22. juli- kommisjonen hevder på bakgrunn av sine evalueringer at terroranslaget 22/7 hadde flere elementer som samfunnet burde vært forberedt på. Kommisjonen konkluderer med at angrepet på regjeringskvartalet kunne vært forhindret gjennom iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak, en raskere politiaksjon var reelt mulig, flere sikrings og beredskapstiltak burde vært iverksatt og med en bredere arbeidsmetodikk kunne PST kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7 (NOU 2012:14). Rapporten peker på kritikkverdige forhold og betydelige behov for endring i offentlig sektor for at samfunnet skal kunne stille sterkere forbedret i møte med fremtidige kriser.

Kommisjonen hevder at det ikke er en årsak alene som kan forklare det som sviktet, men at de har observert noen grunnleggende forutsetninger for etatenes prestasjoner (NOU 2012:14). Årsakene til etatenes krisehåndtering var i følge kommisjonen en manglende erkjennelse av hvilke farer samfunnet sto ovenfor, liten evne til å gjennomføre planer, liten evne til å koordinere og samhandle på tvers av organisasjoner, dårlig lederskap og inadekvat teknologi. Kommisjonens hovedanbefaling er at ledere på alle nivå i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT utnyttelse og resultatorientert lederskap (NOU 2012:14, s 458). I fortellingen om 22. juli peker kommisjonen på forskjellige årsaker og tiltak som på denne måten danner ulike forståelser av hva som sviktet og hvilke

tiltak som er nødvendige for en fremtidig beredskap og kan på denne måten betraktes fra to forskjellige storylines.

Kommisjonens overordnede konklusjon, dens forståelse av 22. juli er at svikten handlet om holdninger, kultur og lederskap. Etter kommisjonens mening handler dette i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning og organisering (NOU 2012:14, s16). Kommisjonen underbygger dette ved å peke på at gode resultater i arbeidet med sikkerhet og krisehåndtering i stor grad er avhengig av andre forhold enn formell organisering, som blant annet kompetanse, holdninger og ledelse (NOU 2012:14). Videre peker kommisjonen på at svak ledelse, for lite opplæring og trening og trekk ved organisasjonskulturen er årsaker til at en krise oppstår (NOU 2012:14, s 66). Storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» handler om svikt i ulike etatenes evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser og bruke planer de har utviklet. Dette skyldes i hovedsak en manglende erkjennelse av hvilke farer samfunnet sto ovenfor. Argumentene for å implementere krisehåndteringstiltak er i denne storylinen i stor grad knyttet til å skape organisasjoner som kan møte en usikker og skiftende fremtid gjennom holdningsendringer og en bedre kultur.

I kommisjonsrapporten finnes det også en annen storyline i fortellingen om etatenes krisehåndtering 22. juli. «Da Alexandra Bech Gjörv la frem kommisjonens rapport, brukte hun et bilde som har festet seg hos meg: 22. juli er fortellingen om *Ressursene som ikke fant hverandre*» (Grethe Faremo, 2013). Storylinen om *Ressursene som ikke fant hverandre* beskriver etatenes krisehåndtering som noe som sviktet på grunn av mangelfull styring av tilgjengelige ressurser, manglende koordinering og samhandling og manglende informasjonsdelingssystem. Etter kommisjonens mening skyldes dette ikke strukturelle utfordringer, men at ledelsen ikke har utnyttet potensialet i egen organisasjon (NOU 2012:14). Argumentene for å implementere krisehåndteringstiltak er i denne fortellingen i stor grad knyttet til å skape organisasjoner som kan møte en usikker og skiftende fremtid gjennom målrettet ledelse.

Storylines	Holdninger, kultur og lederskap	Ressursene som ikke fant hverandre
Etatenes krisehåndtering	God krisehåndtering er avhengig av andre forhold enn formell organisering. Etatenes krisehåndtering var et resultat av manglende risikoerkjennelse. God krisehåndtering forutsetter at de ansvarlige utvikler kunnskap om de risikoer de står ovenfor og handler deretter.	God krisehåndtering krever tydelige ansvarsforhold og tydelig ledelse og at samfunnets ressurser utnyttes på en effektiv måte. Etatenes krisehåndtering var et resultat av manglende helhetlig styring. God krisehåndtering forutsetter at ledelsen klarer å utnytte potensialet i egen organisasjon.
Hvilke årsaker trekkes frem som utslagsgivende for etatenes prestasjoner?	Svikt i etatenes evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, bruke planer de har utviklet. Lav sikkerhetsbevissthet i etatene	Svikt i ledelsers evne og vilje til å klargjøre ansvar, styre ressurser, etablere mål og oppnå resultater. Manglende helhetlig styring Svikt i etatenes evne til å koordinere og samhandle.
Hvilke tiltak må iverksettes for at offentlige etater skal kunne forebygge og håndtere kriser i fremtiden?	Styrke grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse og gjennomføringsevne. Etatene må utvikle en større årvåkenhet og forholde seg mer nyansert og interessert til spørsmål om risiko	Styrke grunnleggende holdninger og kultur knyttet til resultatorientert lederskap, samhandling og IKT utnyttelse. Det må etableres et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatenes oppgaver

2) Ulike storylines om etatenes krisehåndtering.

4.2 Storylinen – Holdninger, kultur og lederskap

4.2.1 Manglende risikoerkjennelse

En av anbefalingene 22. juli kommisjonen fremlegger er å styrke holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse. Kommisjonen hevder at ulik erkjennelse av risiko og sårbarhet var en viktig forklaring på utfallet av krisehåndteringen 22/7 (NOU 2012:14). Evnen til å erkjenne risiko er en viktig del av profesjonell forebygging og håndtering av alvorlige hendelser (NOU 2012:14). Kommisjonen peker på at god risikoforståelse utvikles over tid, ved at det opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner vil forekomme, og konsekvensene av ulike utfall. En forutsetning for god risikoerkjennelse er at det foreligger gode analyser av risiko og sårbarheter. Dette er likevel utilstrekkelig dersom kunnskapen ikke blir anvendt (NOU 2012:14). God risikoerkjennelse forutsetter at kunnskapen blir anvendt og

at sårbarhetsreduserende tiltak iverksettes om nødvendig (NOU 2012:14). Kommisjonen peker her på at det er risikoforståelsen som ligger til grunn for hvilke tiltak som iverksettes, og er på denne måten dimensjonerende for den sikkerhet og beredskap samfunnet velger å ha (NOU 2012:14).

Kommisjonens gjennomgang har avdekket flere forhold hvor risikoerkjennelsen ikke var tilstrekkelig. Kommisjonen peker blant annet på manglende risikoerkjennelse som en av årsakene til at regjeringskvartalet var dårlig sikret 22/7. Kommisjonen peker på at planverket i regjeringskvartalet i 2001 baserte seg på trusselbildet fra den kalde krigen og hadde ikke tatt inn over seg det endrede trusselbildet. På bakgrunn av dette var behovet stort for å gjøre noe med sikkerheten i regjeringskvartalet. Regjeringens sikkerhetsutvalg besluttet i 2004 en rekke tiltak for å sikre regjeringskvartalet for angrep. Likevel syv år senere hadde ikke tilstrekkelige og relevante tiltak blitt iverksatt (NOU 2012:14). «For kommisjonen fremstår hovedårsaken å være at budskapet som ble formidlet i POD- rapporten om regjeringens sårbarhet og behov for sikring, ikke var sunket inn hos mange» (NOU 2012:14, s443). Med en større erkjennelse av risiko hevder kommisjonen er det lite sannsynlig at et prosjekt som så klart viste en uakseptabel sårbarhet, skulle ta syv år og gjennomføre (NOU 2012:14). Videre hevder kommisjonen at det i departementsfellesskapet i regjeringskvartalet har vært en organisasjonskultur med liten oppmerksomhet og årvåkenhet ovenfor sikkerhetstruende hendelser i det daglige virke (NOU 2012:14). Departementene rapporterer om få sikkerhetstruende hendelser, selv om Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) ved sine tilsyn har avdekket flere mangler og avvik (NOU 2012:14, s422). Sårbarheten har vært kjent, men ikke risikoen (NOU 2012:14).

Lav risikoerkjennelse hevder kommisjonen også var en viktig årsak til en manglende evne til å ta til seg lærdom fra øvelser. Kommisjonen peker på at det er risikoforståelsen som bestemmer om man øver, hva man øver på og hva man lærer av øvelser. Øvelser gir erfaringer om hvilke utfordringer og endringsbehov som er nødvendige for en bedre beredskap (NOU 2012:14). Videre peker kommisjonen på at man i krisehåndtering sjelden er bedre enn forberedelsene tilsier og at fundamentet for å kunne håndtere kriser ligger i trening, øvelser og tankesett. På denne måten blir selve krisehåndtering en indikasjon på hvor godt forberedt man er (NOU 2012:14). Kommisjonen mener at det i flere etater har vært øvet for lite, eller ikke tatt tilstrekkelig lærdom av erfaringer fra øvelser. I kommisjonsrapporten kommer det frem at Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) har avholdt to øvelser i 2007 – 2011 hvor virksomheten har trent på iverksettelse av beredskapsplanverk og setting av stab. Disse øvelsene viste at det var

noen utfordringer med tjenestens planverk, trening og organisering i en beredskapssituasjon og at stabsoppsettet ikke fungerte hensiktsmessig (NOU 2012:14). Det ble imidlertid ikke gjort noen forbedringer i beredskapsplanen og ikke avholdt nye stabsøvelser etter 2008. Kommisjonen peker her på at PST ikke har øvet tilstrekkelig på sin rolle under et terrorangrep og at dette preget deres krisehåndtering 22/7 (NOU 2012:14). Videre peker kommisjonen på at øvelser innad i Oslo politidistrikt har vist store svakheter. Evalueringer etter øvelser har blant annet påpekt svakheter knyttet til styringsverktøy, manglende informasjonsdeling og for lav bemanning ved operasjonssentralen (NOU 2012:14). Øvelser og beredskapstrening innad i politiet og PST har vist til sårbare systemer, men det ble ikke gjort tiltak for å bedre situasjonen. Kommisjonen mener at etatenes manglende evne til å ta til seg lærdom fra slike øvelser er knyttet til etatenes manglende risikoforståelse.

4.2.2 Manglende gjennomføringsevne

En annen anbefaling kommisjonen fremsetter, er å styrke holdninger og kultur knyttet til gjennomføringsevne. Særlig ved kriser er bruk og etterlevelse av planer og prosedyrer viktig (NOU 2012:14) 22/7 avslørte store svakheter som var et resultat av manglende eller sendrektig iverksettelse av tiltak og at relevante planer ikke ble brukt. Politiet har utviklet et eget planverk ved terroraksjoner, dette planverket ble ikke benyttet 22/7. Kommisjonen peker på at planverket er utviklet for at man i en krisesituasjon skal kunne iverksette tiltak som er erfaringsmessig gode (NOU 2012:14). Eksempler på slike tiltak er tiltak som har til formål å øke kapasitet og redusere responstid på bruk av politiets ressurser og tiltak som har som formål å beskytte personer, bygninger og områder mot mulige terroranslag (NOU 2012:14). Kommisjonen peker her blant annet på politiets manglende situasjonsforståelse som en viktig forklaring på manglende iverksettelse av tiltak. Informasjon er en kritisk faktor i krisehåndtering (NOU 2012:14). Tilfanget av relevant informasjon er kritisk for situasjonsforståelsen som igjen er med på å definere handlingsrommet. Uten sikre og oppdaterte opplysninger er det vanskelig å iverksette riktige mottiltak (NOU 2012:14). Kommisjonen beskriver at politiets situasjonsforståelse minutter etter eksplosjonen 22/7 var at en terrorhandling var begått, og at det var mulig nye anslag kunne komme. Til tross for den uavklarte situasjonen uteble flere viktige tiltak som kunne forberedt politiet mot nye anslag (NOU 2012:14).

4.3 Storylinen - Ressursene som ikke fant hverandre

4.3.1 Manglende helhetlig styring

Kommisjonen hevder at det har vært svikt i ulike etats- og departementsledelsers evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å oppnå resultater. God krisehåndtering krever tydelig ansvarsforhold, kommandolinjer og tydelig ledelse (NOU 2012:14). På bakgrunn av dette anbefaler kommisjonen at man må styrke holdninger og kultur knyttet til resultatorientert lederskap (NOU 2012:14). Krisehåndteringstiltakene presentert i denne storylinen er i stor grad påvirket av en instrumentell tilnærming hvor bedre og mer målstyring må til for å bedre etatenes evne til å møte fremtidige kriser.

Kommisjonen hevder at mangel på helhetlig styring var en av hovedårsakene til svikt i etatenes krisehåndtering 22/7 (NOU 2012:14). Ledelsen i politidirektoratet har i for liten grad tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring av politiets forebyggings og beredskapsoppgaver (NOU 2012:14, s 456). Kommisjonens analyse avdekker at det er blitt stilt få krav til beredskap og at det er liten sammenheng mellom mål, ressurser og aktivitet i politiet (NOU 2012:14). Politiet har i stor grad utviklet mål på de områdene det er enklest å måle og ikke på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. På beredskapsområdet er mål og forventninger ekstra viktig (NOU 2012:14, s 335). Videre hevder kommisjonen at det har vært for mye detaljstyring fra departementet (JD) som har medført et uklart skille mellom politisk og faglig ledelse av etaten (NOU 2012:14).

I en krisesituasjon vil alltid ressurser oppleves som en mangelvare, og i kommisjonsrapporten finnes det flere eksempler på ressursknapphet (NOU 2012:14). På den annen side hevder kommisjonen at utfordringene viste seg å ligge i ledelse og kommunikasjon, i mye større grad enn i mangel på innsatspersonell (NOU 2012:14, s 451). Problemet, hevder kommisjonen er at ledelsen ikke har utnyttet potensialet i egen organisasjon (NOU 2012:14). Dette kommer tydelig frem i kommisjonsrapporten hvor kommisjonen hevder at 22. juli var preget av en manglende styring og ledelse av politiets ressurser. Politiets ressursrammer har stor betydning for dimensjoneringen av etatens beredskap (NOU 2012:14, s 81). Ledelsen på taktisk og operativt nivå hadde ikke oversikt over de tilgjengelige ressursene som faktisk forelå. Videre ble kapasitet som skulle vært brukt til planlegging, lederskap og koordinering brukt til å håndtere andre mindre viktige oppgaver. Operasjonssentralen var ikke tilstrekkelig bemannet

selv om samfunnets behov for operative tjenester er ganske forutsigbart. Politietaten nyttiggjorde seg i liten grad av denne kunnskapen til å planlegge og å styre personellets tjenestetid. Ressurser må styres bedre enn hittil slik at beredskapen faktisk øker (NOU 2012:14, s 451).

Kommisjonen peker videre på at styringen og bruken av politiets ressurser og kapasitet har noen grunnleggende utfordringer (NOU 2012:14). For å lede en stor etat som politiet er det nødvendig for ledelsen å ha informasjon om ressursbruk og måloppnåelse. Dette hevder kommisjonen er helt fundamentalt for å drive god virksomhetsutøvelse og kunnskapsbasert ledelse (NOU 2012:14). Det må derfor utarbeides systemer slik at ledelsen kan innhente denne informasjonen. Informasjonen er der, men blir ikke tilstrekkelig grad anvendt (NOU 2012:14 s 333). Politiet har i dag store ressurser og disse må styres på en best mulig måte. På bakgrunn av dette mener kommisjonen at ledelsen i politiet må tydeliggjøre mål og stille krav til resultater i distriktene. Videre bør etableres mål om responstid for politiet og bemanningen bør bedre tilpasses behovet (NOU 2012:14).

Mangel på helhetlig styring var også et av hovedproblemene ved sikring av regjeringsskvartalet. Kommisjonen hevder at svak prosjektledelse og en mangelfull prosjektoppfølgning gjorde at prosjektet trakk ut i tid. I tillegg ble viktig informasjon holdt tilbake fra berørte parter slik at ansvarsforholdene ble uklare (NOU 2012:14). Lite engasjement fra øverste lederorgan, ansvarspulverisering og uklar rolle fordeling gjorde at sikringen tok mye lengre tid enn det som var forventet. Det ble ikke utarbeidet en overordnet prosjektplan eller fremdriftsplan. Det forelå heller ingen plan om hvordan eller når prosjektlederen skulle rapportere om fremdrift eller eventuelle utfordringer (NOU 2012:14). For å kunne forbedre lederskapet i offentlig sektor hevder kommisjonen at etats- og departementsledelsen må bli mer resultatorienterte og det må etableres et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatenes oppgaver. Målstyringssystemet skal sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering (NOU 2012:14, s 458).

4.3.2 Manglende koordinering og samhandling

Kommisjonen påpeker blant annet at samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Kommisjonsrapporten peker på flere eksempler på samhandling- og koordineringsproblemer under krisen. Politiaksjonen på Utøya

var svakt koordinert som gjorde at politiaksjonen tok lengre tid enn nødvendig. I tillegg var operasjonssentralen som skal lede og koordinere i en krise situasjon underbemannet og hadde mangelfullt informasjonsdelingssystem (NOU 2012:14). Til tross for at det har foregått en viss samordning og koordinering, er det fortsatt på en rekke områder ikke etablert enhetlige systemer eller tilnærminger i Politi-Norge. Kommisjonen har igjennom sitt arbeid blitt oppmerksom på en rekke områder der samordning fra en faglig ledelse kunne være hensiktsmessig, men der dette foreløpig ikke var etablert (NOU 2012:14). Kommisjonen peker på variasjoner mellom de ulike politidistriktene angående distriktenes organisering og praksis. Kommisjonen viser til at mye av denne organiseringen «bestemmes i stor grad lokalt» (NOU 2012:14, s. 313).

En av hovedårsakene til at det sviktet i politiets koordinering og samhandling 22/7 hevder kommisjonen er knyttet til kommunikasjonsproblemer (NOU 2012:14). Operasjonssentralens yteevne ble svært svekket på grunn av uhensiktsmessige tekniske løsninger og fravær fra tekniske løsninger som kunne gjort varsling og informasjonsdeling mer effektiv (NOU 2012:14, s 91). Her trekker kommisjonen frem blant annet operasjonssentralens manglende systemer for massemobilisering og de begrensninger sentralens loggføringssystem har ved større hendelser (NOU 2012:14). Dette skyldes at politiet i liten grad har utnyttet IKT til å effektivisere sine arbeidsprosesser og til å lede og følge opp etatens arbeid (NOU 2012:14). Ledelsen har ikke utnyttet informasjonen i systemene som allerede eksisterer. Mer avansert bruk av IKT har et betydelig potensial til å effektivisere og styrke kvaliteten i beredskapsarbeidet. IKT er en nøkkel til bedre beredskap i fremtiden (NOU 2012:14, s 455).

Videre hevder kommisjonen blant annet at «Dersom én enkeltfaktor skal trekkes fram som den antakelig viktigste forklaring på at situasjonen ble slik, er fraværet av et godt skriftlig informasjonsdelingssystem» (NOU 2012:14, s 109). Kommunikasjonsproblemene skyldes i hovedsak at politidistriktet manglet et velfungerende loggføringssystem som kunne muliggjort rask og sikker deling av kritisk informasjon på operativt nivå. Videre var all kommunikasjon til og fra patruljene talebasert. Dette gjorde informasjonsflyten sårbar. Kritisk informasjon nådde ikke frem dit den skulle som medførte at politiet ikke var i stand til å etablere og vedlikeholde en felles situasjonsforståelse (NOU 2012:14). Kommisjonen mener at systemer for skriftlig informasjonsdeling ville økt politiets prestasjonsevne 22/7 og bidratt til bedre oversikt, bedre koordinering og kunnskapsgrunnlag for de beslutninger som ble tatt (NOU 2012:14).

4.4 En kulturell diskurs på etatenes krisehåndtering

Det kulturelle perspektivet vektlegger institusjonelle trekk i organisasjoner. Disse trekkene kalles også organisasjonskultur, og er sosiale normer, verdier og tankesett som har fått utvikle seg i organisasjonen over tid (Christensen mfl. 2009). Handlingslogikken i det kulturelle perspektivet skiller seg fra den instrumentelle formålsrasjonelle måten å tenke på, og baserer seg på en logikk om det passende (ibid.). Sti-avhengighet i organisasjonen gjør at tidlige valg er bestemmende for retningen organisasjonen tar og kan gjøre organisasjonen mindre omstillingsdyktig for ytre krav (ibid.). Det er flere aspekter av GjØrv kommisjonens beskrivelser og vurderinger i storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» som kan belyses ut i fra en kulturell tilnærming.

Ut i fra en kulturell tilnærming vil rutiner, regler og verdier ha en selvstendig innflytelse på atferdsmønsteret (Fimreite mfl. 2011). Når kommisjonen beskriver regjeringskvartalets manglende sikring av regjeringskvartalet kan dette belyses fra et kulturelt perspektiv hvor organisasjonsatferden er styrt av etablerte rutiner i organisasjonen og hva som er «passende» atferd. En gjennomgang av sikkerheten av regjeringskvartalet hadde vist at denne var uakseptabel og at det hastet å innføre sikringstiltak. Erkjennelsen av at dette var en viktig sak gikk derimot tapt i den administrative behandlingen. Sikringsprosjektet fikk ingen særskilt oppmerksomhet fra politisk ledelse som førte til at gjennomføringen gikk sakte. Videre ble sikringstiltaket behandlet i henhold til standardprosedyrer og full kommunal behandling av saken forsinket sperringen av Grubbegata ytterligere. Den manglende sikringen av regjeringskvartalet kan forstås som et resultat av beslutningstakerne anvendte vanlige rutiner på en uvanlig viktig sak (Christensen 2013).

Kommisjonens vurderinger om at det var en *manglende erkjennelse av risiko* som var årsak til at regjeringskvartalet var dårlig sikret 22/7 kan sies å inneholde elementer fra et kulturelt perspektiv. I lys av et kulturelt perspektiv kan manglende risikoerkjennelse sies å være et kjennetegn på departementsfellesskapets organisasjonskultur. Kommisjonen gjennomgang peker videre på at organisasjonskulturen i departementsfellesskapet i regjeringskvartalet har vært preget av liten oppmerksomhet og årvåkenhet ovenfor sikkerhetstruende hendelser (NOU 2012:14). Dette kan tolkes ut fra et kulturelt perspektiv hvor organisasjonskulturen ses på som styrende for organisasjonsmedlemmenes beslutningsatferd i det forebyggende

arbeidet. Kommisjonens vurdering av den manglende oppmerksomheten rundt sikkerheten i regjeringskvartalet kan tolkes i lys av det kulturelle perspektivets syn på institusjonell sti-avhengighet (Christensen mfl. 2009). Kommisjonen viser at da opplysningene fra PST om økende fare for terror mot regjeringskvartalet kom, var dette i strid med det etablerte tankesettet, og derfor en tung prosess å snu. Så sent som i 2001 baserte planverket rundt sikkerheten i regjeringskvartalet seg på trusselbildet fra den kalde krigen (NOU 2012: 14: 422). Innen kulturperspektivet ser man endringer som noe som skjer inkrementelt, hvilket vil si at de skjer gradvis og tar tid (Christensen mfl. 2009). I det kulturelle perspektivet vil offentlige organisasjoner utvikle institusjonelle trekk som gjør den mindre tilpasningsdyktig ovenfor nye krav (Christensen mfl. 2009). I tråd med argumentet om inkrementelle endringer og sti-avhengighet, vil det ta tid å endre sikkerhet og beredskapsoppfatningen i departementsfellesskapet.

Videre peker kommisjonen på en manglende risikoerkjennelse som en viktig årsak til etatenes manglende evne til å ta til seg lærdom fra øvelser (NOU 2012:14). Øvelser handler om å forberede seg på en bestemt type krise, hvor grunntanken er at man vil stå bedre rustet for å takle en bestemt type krise dersom man har trent på en liknende situasjon (Fimreite mfl. 2011). Målet med øvelser er å få ansatte til å oppføre seg på en bestemt måte i spesielle typer kriser og for å avdekke forbedringspunkter ved utstyr, planer eller organisering (Fimreite mfl. 2011). I kommisjonsrapporten kommer det frem at etater som PST og Oslo politidistrikt har øvet lite og ikke tatt tilstrekkelig lærdom fra øvelser. Kommisjonen peker blant annet at på at konsekvensene ved manglende beredskapsøvelser gjorde at flere ikke kjente til gjeldende planverk og hvilken rolle de selv var ment å ha i krisestaben (NOU 2012:14). Etatenes manglende beredskapsøvelser og manglende evne til å ta lærdom fra disse øvelsene kan tolkes kulturelt. Ut i fra et kulturelt perspektiv er handlingslogikken basert på logikken om det «passende» og på bakgrunn av dette kunne foreta en «matching» av identitet, regler og situasjoner for å kunne avgjøre hvilke handlingsregler som oppfattes som rimelige (Christensen mfl. 2009) PSTs problemer under krisehåndteringen 22/7 kan tolkes kulturelt hvor aktørene manglet erfaring fra lignende hendelser, og var derfor ikke i stand til å foreta en «matching» til hva som er passende atferd i en slik situasjon.

Kritikken mot Oslo politiets manglende gjennomføringsevne kan tolkes kulturelt hvor det er politiets organisasjonskultur som er bestemmende for manglende iverksettelse av tiltak. Politiets manglende evne til å bruke de planer de hadde utviklet var et utslag av en manglende

situasjonsforståelse 22/7 som kan tolkes som et utslag av organisasjonskulturen i politiet. En felles situasjonsforståelse kan tolkes som en uformell norm. Ut i fra et kulturelt perspektiv vil uformelle normer og verdier påvirke tenkningen og beslutninger hos organisasjonsmedlemmene. Kulturen påvirker atferden ved å angi hvordan aktørene skal handle uti fra logikken om det «passende». Det som er passende i en gitt situasjon vil være definert av den institusjonen vedkommende tilhører (Christensen mfl. 2009).

4.5 En instrumentell diskurs på etatenes krisehåndtering

Det instrumentelle perspektivet vektlegger at ledelsen i en offentlig organisasjon vil styre organisasjonen for å nå visse mål (Christensen mfl. 2009). Rasjonaliteten som er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen legger føringer for medlemmenes handlemåter og legger rammer for hvilke mål som forfølges og hvilke alternativer som blir vurdert (Egeberg 1989).

På denne måten vil endring skje som en rasjonell tilpasning til nye mål eller til skiftende ytre krav (Christensen mfl. 2009). Idealet i dette perspektivet er at ledere har klare mål og innsikt i virkemidler og har evnen til å få underordnede aktører til å sette disse målene ut i livet (Christensen mfl. 2009). Det er flere aspekter av Gjörv kommisjonens beskrivelser og vurderinger i storylinen «Ressursene som ikke fant hverandre» som kan belyses ut i fra en instrumentell tilnærming.

Kommisjonen påpeker at 22/7 var preget av manglende styring og ledelse av politiets ressurser. Kommisjonens vektlegging av styring kan tolkes instrumentelt. Innenfor det instrumentelle perspektivet ser man styring gjennom formelle strukturer som en mulighet til påvirkning av aktiviteten i organisasjonen (Christensen mfl. 2009). Lederen legger med disse styringsredskapene føringer og begrensninger for handlingsrommet til de ansatte. Politiet kritiseres blant annet ved ikke å ha utnyttet sine styringsredskaper og at dette medførte svekket styringsevne. Kommisjonene peker blant annet på at operasjonssentralen ikke var tilstrekkelig bemannet selv om samfunnets behov for operative tjenester er ganske forutsigbart. Politietaten nyttiggjorde seg i liten grad av denne kunnskapen til å planlegge og å styre personellets tjenestetid (NOU 2012:14). Ut i fra et instrumentelt perspektiv er bemanning og kapasitet i virksomheten lederens ansvar (Christensen mfl. 2009).

Ledelsen i en offentlig organisasjon må ut i fra en instrumentell tenkning ha oversikt over hva som foregår i organisasjonen og hvilke handlingsalternativer den har. Denne innsikten er

viktig for at ledelsen skal kunne styre virksomheten på en formålsrasjonell og god måte (Christensen mfl. 2009). For å kunne styre på en formålsrasjonell måte må ledelsen også ha tilgang til ny og oppdatert informasjon som er av betydning for valgene ledelsen skal ta på vegne av organisasjonen (Christensen mfl. 2009). Kommisjonen hevder at for å lede en stor etat som politiet er det nødvendig for ledelsen å ha nødvendig informasjon om ressursbruk og måloppnåelse. Dette er fundamentalt for å drive god virksomhetsutøvelse (NOU 2012:14). Kommisjonens analyse avdekker at det er blitt stilt få krav til beredskap og at det er liten sammenheng mellom mål, ressurser og aktivitet i politiet (NOU 2012:14). Politiet har i stor grad utviklet mål på de områdene det er enklest og måle og ikke på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst (NOU 2012:14). Kommisjonens vektlegging av målstyring kan også tolkes ut fra et instrumentelt perspektiv. Styring og rapporteringssystemer som målstyring er i dette perspektivet retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger og mangel på mål i forbindelse med politiets beredskap og responstid kan derfor betraktes som utslagsgivende for etatenes prestasjoner.

Politiets informasjonsbehandling er et tydelig eksempel på hvordan informasjon kan fortape seg innad i organisasjonen (Christensen 2013). Her peker kommisjonen blant annet på at Oslo politiet mottok presise opplysninger som kunne gjort det mulig å stanse gjerningsmannen tidligere. Opplysningene ble imidlertid ikke fulgt opp umiddelbart av operasjonsledelsen og beskjeden ble ikke oppdaget før 20 minutter senere av en medarbeider. I videreformidlingen av vitnebeskrivelsen ble viktige detaljer utelatt og medførte at riksalarmen var lite presis. Beskjeden nådde heller ikke mange av politidistriktene på grunn av et udatert informasjonssystem. Ut i fra et instrumentelt perspektiv vil informasjonen forringes i kompleks organisasjon i møte med høyt press. Dette kan blant annet knyttes til forestillingen om begrenset rasjonalitet. Beslutningstakere har begrenset tid, oppmerksomhet og kunnskapsmessig kapasitet hva gjelder de oppgaver og problemer de står ovenfor (Christensen mfl. 2009). Dette innebærer at det vil skje en utvelging hvor noen aspekter blir fokusert, mens andre aspekter ignoreres eller overses.

Regjeringen manglende sikring av Grubbegata kan også forstås som et informasjonsbehandlingsproblem. Regjeringens sikkerhetsutvalg besluttet i 2004 en rekke tiltak for å sikre regjeringskvartalet for terrorangrep. Likevel syv år senere hadde ikke tilstrekkelige eller relevante tiltak blitt iverksatt (NOU 2012:14). Kommisjonen peker blant annet på at viktig informasjon ble holdt tilbake fra berørte parter slik at ansvarsforholdene ble

uklare. Kommisjonen peker også på at kritisk informasjon nådde ikke til øverste nivå og får på denne måten ikke fikk den myndigheten som skulle til (NOU 2012:14). Informasjonen om hvor sårbart regjeringsskvarteret var for et eventuelt angrep ble også bare delvis videreformidlet til den neste regjeringen.

I krisehåndteringen 22. juli trekker kommisjonen frem mange problemer som vanskeliggjorde en god koordinering og samhandling. Dette kan belyses fra et instrumentelt perspektiv hvor vanskelighetene knyttet til å håndtere en krise som skjærer på tvers av organisasjonens grenser og styringsnivåer, er strukturelt betinget. På denne måten er organiseringen, som i dette tilfellet vurderes av kommisjonen som mangel på samordning, retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger. Valg av spesialiseringsprinsipp er vesentlig i denne sammenheng fordi det er dynamiske relasjoner mellom spesialiseringsformene på de ulike nivåene (Fimreite mfl. 2011). Prinsippene for samfunnssikkerhet knyttet til ansvar, likhet og nærhet er konsentrert rundt ulike former for spesialisering og kan belyse sider ved etatenes krisehåndtering 22/7. Kommisjonen påpeker blant annet en tiltakende ansvarspulverisering ved sikringen av regjeringsskvarteret. Måten dette sikkerhetsprosjektet ble gjennomført viser blant annet hvordan ansvarsprinsippet kan virke begrensende på et prosjekt som er sektorovergripende. Krisen 22/7 utfordret også nærhetsprinsippet hvor avveininger rundt handlingsrom på den ene siden og behovet for styring på den andre viste seg igjen i uklar ansvarsfordeling. Likevel hevder kommisjonen at de har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor ved etatenes krisehåndtering (NOU 2012:14).

4.6 Autoritativ storyline i fortellingen om 22. juli

Analysen viser at Gjørvi kommisjonens beskrivelse og vurdering av hva som sviktet i etatenes krisehåndtering kan betraktes ut fra to forskjellige storylines. I fortellingen om etatenes krisehåndtering 22/7 peker Gjørvi kommisjonen på mange ulike årsaker til hvorfor det sviktet i etatenes krisehåndtering som kan knyttes til både et instrumentelt og et kulturelt krisehåndteringsperspektiv. «Holdninger, kultur og lederskap» storylinen kan sies å preges av en kulturell diskurs hvor organisasjonene fremstår som ikke «bare» organisasjoner, men institusjoner med egne normer og verdier. Årsakene til etatenes krisehåndtering i denne storylinen forklares ut i fra karakteristika ved organisasjonenes organisasjonskultur, som manglende risikoerkjennelse, læring og en svak årvåkenhet ovenfor sikkerhet. Anbefalingene som fremlegges i denne storylinen preges av en kulturell diskurs hvor lederne må utvikle egne og organisasjonenes holdninger og kultur for å kunne møte eventuelle kriser i fremtiden.

Storylinen «Ressursene som ikke fant hverandre» preges av en instrumentell diskurs som ser på organisasjonene som et instrument for måloppnåelse. Årsakene til etatenes krisehåndtering i denne storylinen forklares ut i fra elementer ved den formelle struktur, som svak styring, mangelfull informasjonsbehandling og manglende samordning. Anbefalingene som fremlegges preges av en instrumentell diskurs hvor mer målstyring og en redesign av den eksisterende strukturen må til for å bedre etatenes beredskap- og krisehåndtering.

At kommisjonsrapporten ikke har et helhetlig organisasjonssyn er påpekt i andre studier (Flesjø, 2013, Røgenes, 2013). Røgenes (2013) peker blant annet på at organisasjonstenkningen til kommisjonen kan sies å ha en betydelig grad av både en instrumentell organisasjonstenkning og en kulturell organisasjonstenkning. Hun konkluderer med at det som karakteriserer kommisjonens rapport er en hybrid organisasjonstenkning som består av et dynamisk samspill av instrumentelle og kulturelle strategier og tankesett (Røgenes, 2013). Videre påpekes det at kommisjonens diagnose inneholder elementer fra begge organisasjonsperspektiv, men at hovedvekten ligger på det kulturelle. Årsakene til det som sviktet var både organisering og kultur, men møtes med tiltak av kulturell karakter. For å støtte opp om kultur endring blir det brukt strategier som berører organisering, men omorganisering i seg selv blir ikke nevnt (Røgenes, 2013).

Makt til å definere etatenes krisehåndtering ligger i følge argumenterende diskursanalyse blant annet på det diskursive nivået (Jore, 2013). På det diskursive nivået har man begrepet om diskursiv lukking. Diskursiv lukking oppstår når en bestemt storyline vinner igjennom som den autoritative. En diskurs hentet fra en bestemt storyline ses på som autoritativ dersom flertallet bruker denne for å begrepsfeste virkeligheten (Hajer, 1995). Når en «storyline» er akseptert og flere og flere aktører begynner å bruke denne, vedvarer denne storylinen i debatten. «Storylines» spiller på denne måten en vesentlig rolle i å reprodusere og endre en diskursiv orden i et gitt politikkområde. På tross av to forskjellige storylines i fortellingen om 22. juli kan det sies å være storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» som har blitt toneangivende i debatten rundt etatenes krisehåndtering i etterkant av fremleggelsen av 22. juli kommisjonsrapporten.

Regjeringen er blant de aktørene som stiller seg bak denne storylinen og hevder at «Et målrettet arbeid for å styrke ledelse, holdninger og kultur innen samfunnssikkerhet og beredskap, skal gjøre det norske samfunnet bedre rustet til å forebygge og håndtere terror» (St. meld 21, Terrorberedskap 2012-2013, s 110). Det tar tid å endre holdninger og kultur

derfor er det nødvendig med et kontinuerlig fokus og langsiktig perspektiv på endringsarbeidet (Terrorberedskap 2012-2013). Statsminister Jens Stoltenberg poengterte blant annet i sin tale etter fremleggelsen av 22. juli kommisjonsrapporten at «Det minst krevende er å bevilge mer penger, vedta planer og beslutte omorganiseringer. Den viktigste jobben er større. Den handler om ledelse. Styrking av holdninger. Endring av kulturer knyttet til beredskap. Å forstå farer i et trygt samfunn» (Jens Stoltenberg, 2012). At regjeringen støtter 22. juli kommisjonens hovedfunn gir storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» en enda mer eksplisitt politisk dimensjon.

På bakgrunn av denne storylinen kan man si at kommisjonen legger *premisser* for den videre utviklingen av den offentlige sektor som består av å utvikle organisasjonskulturenes verdier og holdninger. Videre at det må legges et større fokus på den betydning lederne har for utviklingen av organisasjonskulturen i etatene og hvordan atferden innad i organisasjonene påvirkes av kulturelle normer og verdier knyttet til sikkerhet og beredskap.

5 Avsluttende refleksjoner og konklusjon

Målet med denne studien har vært å belyse Gjørsv kommisjonens «felles» fortelling om etatenes krisehåndtering 22. juli. Denne studien har undersøkt Gjørsv kommisjonens beskrivelser og vurderinger av hva som sviktet i etatenes krisehåndtering 22. juli og de anbefalinger den kommer med. Rapportens posisjon som selve «grunnsteinen» i det mentale gjenreisningsarbeidet etter terroraksjonen 22. juli har skapt et rasjonale for å undersøke hvordan etatenes krisehåndtering har blitt beskrevet og vurdert i kommisjonsrapporten. Videre har rapporten blitt en viktig premissleverandør og har med dette gitt et rasjonale for å undersøke hvilke premisser rapporten kan sies å legge på den videre utvikling av beredskap og krisehåndtering i offentlig sektor.

Kommisjonen skulle levere en analyse av hendelsene 22. juli 2011 som kunne bidra til å skape en «felles virkelighetsforståelse» -en felles fortelling om hva som skjedde og hvordan dette kunne skje (Jens Stoltenberg, 2012). Denne studien har vist at denne fortellingen ikke kan sies å være ensformig, men består av to ulike storylines om hva som sviktet og hvilke tiltak som ses på som nødvendige for en bedre beredskap og krisehåndtering i offentlig sektor. Storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» påpeker at god krisehåndtering er avhengig av andre forhold enn formell organisering. Årsakene til etatenes prestasjoner var en manglende evne til å erkjenne risiko, ta lærdom av øvelser og bruke planer de har utviklet. For at offentlige etater skal kunne forebygge og håndtere kriser i fremtiden må ledere arbeide med å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse og gjennomføringsevne (NOU 2012:14, s 458). Etatene må utvikle en større årvåkenhet og forholde seg mer nyansert og interessert til spørsmål om risiko.

Storylinen «Ressursene som ikke fant hverandre» påpeker at god krisehåndtering krever tydelige ansvarsforhold og tydelig ledelse og at samfunnets ressurser utnyttes på en effektiv måte. God krisehåndtering forutsetter at ledelsen klarer å utnytte potensialet i egen organisasjon. Årsakene til etatenes prestasjoner var i denne storylinen svikt i ledelsers evne og vilje til å klargjøre ansvar, styre ressurser, etablere mål og oppnå resultater og svikt i etatenes evne til å koordinere og samhandle. For at offentlige etater skal kunne forebygge og håndtere kriser i fremtiden må ledere arbeide med å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til resultatorientert lederskap, samhandling og IKT utnyttelse

(NOU 2012:14, s 458). Videre må det etableres et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatenes oppgaver.

Denne studiens analyse viser at fortellingen om 22. juli kan sies å bestå av både en instrumentell og en kulturell tilnærming til krisehåndtering. Det kulturelle perspektivet er representert i storylinen «Holdninger, kultur og lederskap» med en vektlegging av organisasjonenes kultur som utslagsgivende for etatenes prestasjoner og på tiltak siden ved at endringer i kulturens holdninger og verdier skal gjøre etatene bedre rustet til å forebygge og håndtere kriser. Storylinen «Ressursene som ikke fant hverandre» vektlegger på den annen side manglende styring, ressursbruk og samordning som er klare strukturelle elementer innenfor et instrumentelt perspektiv.

Kommisjonens overordnede konklusjon, dens fortelling av 22. juli er at svikten handlet om holdninger, kultur og lederskap, ikke organisering. Kommisjonen påpeker at de strukturelle organisasjonsutfordringene er mindre viktige enn utfordringene knyttet til holdninger, kultur og lederskap. «Etter kommisjonens mening handler dette i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning og organisering eller store verdivalg» (NOU 2012:14,s 16). Kommisjonen anser med dette de kulturelle og ledelsesmessige sidene ved offentlige etater som viktigere enn de strukturelle sidene i å forklare krisehåndteringen 22. juli. Denne studien har på den annen side vist at strukturelle trekk kan sies å ha hatt stor betydning for etatenes krisehåndtering, blant annet knyttet til etatenes manglende evne til samhandling og koordinering. Problemene Gjørvi kommisjonen peker på i etatenes krisehåndtering knyttet til samordning illustrerer en grunnleggende utfordring i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, nemlig vanskelighetene med å etablere sterke samordningsorganer for å håndtere de vanskelige saksområdene som går på tvers av sterke fagdepartement og forvaltningsnivå (Rykkja mfl. 2012).

Debatten som har foregått i media etter 22/7 har blant annet omhandlet virkningen av New Public Management (NPM) for offentlig sektor. En slik forvaltningspolitikk fungerer godt så lenge samfunnsproblemene følger organisasjonsgrensene, men dette er imidlertid ikke tilfellet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Fimreite mfl. 2011). Den svake samordningen i offentlig sektor kombinert med New Public Management tendensen til fragmentering og oppsplitting av offentlige organisasjoner byr på problemer i møtet med krisehåndtering (Fimreite mfl. 2011). På denne måten er organisering et sentralt og viktig tema for å kunne

håndtere kriser. Mye av kritikken mot 22. juli rapporten går ut på at den «medisinen» Gjørsvik-kommisjonen foreskriver for offentlige etater er «mer av det samme» (Rykkja mfl. 2012). Gjørsvik-kommisjonen anbefaler sterkere målstyring og mer resultatorientert lederskap for å møte utfordringene i offentlig sektors organisasjonskultur og lederskap. På denne måten anbefaler kommisjonen mer bruk av NPM virkemidler. Rapporten tar ikke høyde for at mål og resultatstyring kan være utilstrekkelig i arbeidet med krisehåndtering og beredskap (Rykkja mfl. 2012). Mål og resultatstyring egner seg best i situasjoner hvor målene er klare, hvor det er klart hvilke virkemidler som må til for og nå målene og hvor ledere har den nødvendige autoritet, makt og ressurser til å oppnå ønskede resultater (ibid.). Kriser representerer ofte det motsatte hvor overraskelser, informasjonsmangel og kommunikasjonssvikt preger situasjonen. I slike situasjoner er kanskje ikke mer mål og resultatstyring nødvendigvis den beste «medisinen» (Rykkja mfl. 2012).

Kommisjonens konklusjoner har fått kritikk blant annet ved å basere seg på et for snevert organisasjonssyn når den ikke tar hensyn til at god organisering er en viktig betingelse for god krisehåndtering (Fimreite mfl. 2011). Utfordringene kommisjonen peker på i styring, ansvarspulverisering og samordning sentrale organisatoriske dimensjoner som ikke kan ses uavhengig av den formelle organiseringen (Rykkja mfl. 2012). Videre kan ikke de kulturendringene Gjørsvik-kommisjonen peker på, ses uavhengig av den formelle strukturen. Svakheter ved kultur og holdninger i en organisasjon er ofte tett knyttet til strukturelle trekk (Christensen, 2013). Med andre ord har den formelle strukturen betydning for de verdier og normer som har vokst frem i organisasjonen. Graden av kompatibilitet mellom formelle normer og uformelle normer og verdier er viktig for å forstå beslutningsprosessene i offentlige organisasjoner i spenningsfeltet mellom kultur og struktur (Christensen mfl. 2009). Endring i offentlige etaters organisasjonskultur kan på mange måter legge grunnlaget for en sikkerhetskultur i det offentlige som kommisjonen etterlyser. Etatene bør i denne sammenheng sette et kritisk søkelys mot egne verdier og normer og om disse er forenelige med de formelle målene som settes på sikkerhet og beredskapsarbeid.

Det fremstår som studiens konklusjon at fortellingen om 22. juli bygger på et for snevert organisasjonsperspektiv som nedtoner betydningen av strukturelle trekk. Forståelsen av etatens krisehåndtering blir i denne fortellingen sett på som et spørsmål om kultur, holdningsendringer og målrettet ledelse. Gjørsvik-kommisjonen tar ikke hensyn til betydningen av organisering og formelle rammer når de vurderer etatenes krisehåndtering. Denne studien

har blant annet pekt på betydningen av strukturelle faktorer som spesialisering og samordning for å kunne forstå utfallet av etatenes krisehåndtering 22. juli. Jeg hevder på bakgrunn av denne studien at 22. juli rapporten gir en mangelfull forståelse over de problemer offentlig forvaltning i dag står ovenfor. Ønsker man å løfte frem beredskapsspørsmål, er en omorganisering av feltet nødvendig (Christensen, 2013).

6 Litteraturliste

Aftenposten (2012, 29. oktober) *Stor interesse for 22. juli kommisjonens rapport*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Stor-interesse-for-22-juli-kommisjonens-rapport-7030412.html>

Blaikie, N. (2010) *Designing social research*. Malden; Polity Press.

Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005) *The politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo; Universitetsforlaget

Christensen, T., Fimreite A. L., & Lægreid, P. (2011) Kriseledelse: et spørsmål om tillit – og selvtillit. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P & Rykkja, L.H. (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (s.237- 252). Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, J. (2013) *22. juli kommisjonen. Perspektiver på en felles fortelling*. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/nnt/2013/03/22_juli-kommisjonen

Danermark, B. (1997) Generalisering, vetenskapeliga slutledningar och modeller för förklarande samhällsvetenskap. I Danermark, B. (1997) *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur

Egeberg, M. (red.).(1989) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta: Engers Boktrykkeri A/S.

Fimreite, A. L., Lægreid, P., Rykkja, L. H. (2011) Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P og Rykkja, L.H. (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (s. 9-35). Oslo: Universitetsforlaget

Fimreite, A. L., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2011) Utfordringer og implikasjoner. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P og Rykkja, L.H. (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (s. 267-276). Oslo: Universitetsforlaget

Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P., og Rykkja, L. H. (2012, 23.august). Uklart fra kommisjonen, *Dagens næringsliv*, s 40-41.

- Flesjø, S. (2013) *Organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli kommisjonen* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger*. Oslo; Universitetsforlaget.
- Haajer, M. A. (1995) Discourse analysis. I Haajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hitching, T. R., Nilsen, A. B., & Veum, A. (2011) *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Kristiansand; Høyskoleforlaget.
- Jore, S. H. (2012) *Counterterrorism as Risk Management Strategies* (Doktoravhandling). Universitetet i Stavanger.
- Justis- og politidepartementet (2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. (St. meld. Nr. 17 2001-02). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-17-2001-2002-.html?id=402587>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. (St.meld. nr. 21 2012-13). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-21-20122013.html?id=718216>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen* (NOU 2013:9). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2013/nou-2013-9.html?id=730815>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013, 20. mars) *Grete Faremos presentasjon av «Terrorberedskap»* Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/taler_og_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-grete-faremo/2013/fremleggelse-av-terrorberedskap.html?id=718517
- Jørgensen, M. W., & Philips, L. (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Fredriksberg; Roskilde Universitetsforlag.
- Karlsen, J. E. (2010) *Ledelse av Helse, miljø og sikkerhet*. Oslo: Fagbokforlaget, 3. utg.

Maxwell, J. A. (2005) *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. California: Sage Publications, Inc.

Romarheim, A (2013, 18. januar) *Gjørsv rapporten er ingen fasit*. Hentet fra http://morgenbladet.no/samfunn/2013/gjorvrapporten_er_ingen_fasit#.UkLM8T9JAqw

Rosenthal, U., Boin, A., Comfort, L. K. (2001) *Managing Crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Illionis: Charles c Thomas publisher, LTD.

Rykkja, L.H., Fimreite, A. L., Lango, P. og Lægreid, P. (2012). 22. juli kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(4): 49-58.

Røgenes, K. N. (2013) *Organisasjonstenkningen i 22. juli kommisjonens rapport* (masteroppgave). Universitetet i Stavanger.

Røvik, K.A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo; Universitetsforlaget.

Statsministerens kontor. (2012) *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. (NOU 2012:14). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/nou-er/2012/nou-2012-14.html?id=697260>

Stoltenberg, J. (2012, 28. august). 22. juli redegjørelse for stortinget. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2012/22-juli-redegjorelse-for-stortinget.html?id=698071